ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE RAPPORT

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES

À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

PROJET DE RAPPORT

DOCUMENT DE TRAVAIL

Dépôt légal - 3ième trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-26527-0

Dans le présent document, le masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Le présent document a été produit par le Secrétariat de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté. Cette commission a été créée en juin 1991, en vertu de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*.

Ce projet de rapport évoque les principales questions étudiées par la Commission. Il a été préparé à l'intention des parlementaires membres de la Commission et son contenu n'a pas été approuvé par ceux-ci ou par l'Assemblée nationale.

Québec, le 16 septembre 1992.

TABLE DES MATIÈRES

1 Composition de la Commission 1

2 Mandat 3

3 Introduction 7

4 Attributs d'un Québec souverain 9

4.1 Une collectivité nationale distincte 9

4.1.1 Le peuple québécois 9
4.1.2 La nationalité 10
4.1.3 Les immigrants et les réfugiés 13

4.2 Les droits de la personne et des minorités 16

4.2.1 La protection des droits fondamentaux 17
4.2.2 La protection des droits des minorités 19

4.3 Les nations autochtones 26

4.3.1 Le cadre constitutionnel canadien et les droits des autochtones 27
4.3.2 La situation des autochtones au Québec et dans les autres provinces canadiennes 28
4.3.3 Les inquiétudes et les positions des autochtones 30
4.3.4 Les avenues possibles 33

4.4 Le territoire 35

4.4.1 Le territoire terrestre 35
4.4.2 Le territoire maritime 43
4.4.3 L'arbitrage des différends frontaliers 47

4.5 Les institutions 48

4.5.1 Le nouvel ordre constitutionnel 49
4.5.2 La continuité des institutions 52

4.6 La personnalité internationale 56

4.6.1 La reconnaissance internationale 56
4.6.2 La participation à la communauté internationale 59

5 Implications de la mise en oeuvre de la souveraineté 65

5.1 Les aspects juridiques 65

5.1.1 Les modalités de la sécession 66
5.1.2 La question de la continuité juridique 71

5.2 Les services gouvernementaux 78

5.2.1 L'état actuel des services fédéraux 78
5.2.2 Le transfert de la responsabilité des services fédéraux 80
5.2.3 Le transfert des fonctionnaires fédéraux 82
5.2.4 La défense 85

5.3 Les aspects économiques 90

5.3.1 L'économie du Québec et le contexte mondial . . 90
5.3.2 Les relations économiques et commerciales . . . 100
5.3.3 Les régions frontalières et la question de l'Outaouais 126
5.3.4 La monnaie d'un Québec souverain 134
5.3.5 Le secteur financier 140
5.3.6 Les implications économiques 146

5.4 Les finances publiques 162

5.4.1 L'état des finances publiques du Québec et du Canada 162
5.4.2 Le partage de l'actif et de la dette du gouvernement canadien 164
5.4.3 Le budget 177

1

Composition de la Commission

Le Président

M. Guy Bélanger, député de Laval-des-Rapides

Pour le Parti gouvernemental

Le Premier ministre du Québec, monsieur Robert Bourassa, député de Saint-Laurent

M^me^ Louise Bégin, députée de Bellechasse
M. Robert Benoît, député de Orford*
M. Jacques Chagnon, député de Saint-Louis
M. Michel Després, député de Limoilou
M. Henri-François Gautrin, député de Verdun
M. Robert LeSage, député de Hull
M. Cosmo Maciocia, député de Viger
M. Gil Rémillard, député de Jean-Talon
M. Maurice Richard, député de Nicolet-Yamaska
M. Michel Tremblay, député de Rimouski

* Remplaçant du Premier ministre

Pour le Parti de l'opposition officielle

Le Chef de l'opposition officielle, monsieur Jacques Parizeau, député de L'Assomption

M. André Boulerice, député de Sainte-Marie—Saint-Jacques *
M. Jacques Brassard, député de Lac-Saint-Jean
M^me^ Jocelyne Caron, députée de Terrebonne **
M. François Gendron, député d'Abitibi-Ouest **
M. Jacques Léonard, député de Labelle
M^me^ Pauline Marois, députée de Taillon

* Remplaçant du Chef de l'opposition officielle
** Membre sans droit de vote

Député indépendant

M. Neil Cameron, député de Jacques-Cartier

2

Mandat

Le 20 juin 1991, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*. Celle-ci instituait, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, deux commissions parlementaires : la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté et la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

Le préambule de la loi constitutive des Commissions expose les fondements qui ont conduit l'Assemblée nationale à les créer et explique dans quel environnement ces mandats leur ont été confiés :

CONSIDÉRANT le rapport, les conclusions et les recommandations de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel;

Considérant la volonté des Québécoises et des Québécois d'être partie prenante à la définition de l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que la Loi constitutionnelle de 1982 *a été proclamée malgré l'opposition de l'Assemblée nationale;*

*Considérant l'échec de l'*Accord constitutionnel de 1987 *visant à permettre au Québec d'adhérer à la* Loi constitutionnelle de 1982;

Considérant la nécessité de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que le Québec a d'ores et déjà témoigné de son attachement aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés de la personne;

Considérant que le Québec a reconnu la volonté des Québécoises et des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires;

Considérant que le Québec entend poursuivre ces objectifs dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits et des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise;

Considérant que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit du Québec le droit de maintenir et de développer leur identité et leur culture propre et d'assurer le progrès de leurs communautés;

Considérant que le Québec juge primordial l'apport des communautés culturelles au développement du Québec;

Considérant l'apport du Québec aux communautés francophones hors Québec et à la francophonie internationale;

Considérant que la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec reconnaît, outre la voie de la souveraineté politique du Québec, celle du renouvellement en profondeur du fédéralisme que rendrait possible l'établissement d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle;

Considérant la volonté du Québec d'assurer l'égale compréhension de tous tant à l'égard des changements nécessaires pour rendre acceptable au Québec le système fédéral canadien qu'à l'égard d'une juste définition de la souveraineté et de ses implications politiques, économiques, sociales et culturelles;

Considérant que le gouvernement du Québec conserve en tout temps sa pleine faculté d'initiative et d'appréciation des mesures favorisant le meilleur intérêt du Québec;

Considérant que l'Assemblée nationale demeure souveraine pour décider de toute question référendaire et, le cas échéant, adopter les mesures législatives appropriées;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de prévoir la tenue d'un référendum, de créer une commission parlementaire spéciale pour étudier et analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté et de créer une commission parlementaire spéciale pour apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite par le gouvernement du Canada.*

Le rapport de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté fait suite à l'exécution de la première partie du mandat qui lui a été confié, tel que l'article 3 de la loi constitutive des Commissions le décrit :

La Commission a pour mandat d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté, cette dernière signifiant la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales; cette Commission devra formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Elle a également pour mandat, dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada ferait l'offre formelle d'un partenariat économique, d'étudier et d'analyser telle offre et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Pour réaliser la tâche qui lui était assignée, la Commission a entendu les témoignages de 53 experts. De plus, elle s'est appuyée sur les recherches réalisées par des spécialistes, de même que sur les travaux de son secrétariat. Enfin, pour mieux comprendre les préoccupations des nations autochtones, elle a entendu certains de leurs représentants.

* Tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* adoptée par l'Assemblée nationale le 8 septembre 1992.

3

Introduction

Dans son préambule, la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* affirme la volonté du Québec d'assurer l'égale compréhension de tous tant à l'égard des changements nécessaires pour rendre acceptable au Québec le système fédéral canadien qu'à l'égard d'une juste définition de la souveraineté et de ses implications politiques, économiques, sociales et culturelles.

La Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté cherche donc, par ce rapport, à rendre compte de toutes les questions qu'elle a étudiées dans le but de mieux informer les Québécoises et les Québécois sur la juste définition et sur les implications de la souveraineté.

À cet égard, les membres de la Commission partagent la conviction qu'une expression démocratique claire de la volonté du peuple québécois constituerait le fondement légitime d'un geste éminemment politique comme celui de l'accession à la souveraineté. Les membres constatent, par ailleurs, que cette légitimité a été affirmée à de nombreuses reprises par l'Assemblée nationale. À cet égard, on peut rappeler notamment le référendum de 1980, la *Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, en 1990, de même que la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, en 1991. Enfin, il est opportun de rappeler que la légitimité de cette option a été reconnue à différentes époques par les plus hautes autorités fédérales.

Les membres de la Commission partagent aussi la conviction qu'il est dans l'intérêt de tous, tant au Québec qu'ailleurs au Canada, de maintenir les bénéfices qu'apporte l'intégration actuelle de l'espace économique canadien. C'est pourquoi ils attachent une grande importance au processus par lequel le Québec pourrait accéder à la souveraineté de façon à sauvegarder les meilleures relations possible avec le Canada. Les membres de la Commission sont cependant très divisés dans leur appréciation du risque qu'un climat d'acrimonie prévale, advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Malgré cette divergence importante, la Commission a étudié différentes questions à l'égard desquelles il serait nécessaire ou souhaitable que des ententes soient conclues entre le Canada et le Québec, advenant l'accession de ce dernier au statut d'État souverain.

Souvent, la Commission n'a pu conclure sur la probabilité que de telles ententes interviennent effectivement, laissant aux Québécoises et aux Québécois le soin d'apprécier ultimement la valeur des arguments qui leur seront présentés et de juger des risques, avantages ou inconvénients des options en présence quant à leur avenir politique et constitutionnel.

L'accession du Québec à la souveraineté aurait nécessairement pour conséquence que le Québec se dote d'un ordre constitutionnel et juridique propre.

De nombreuses options s'offriraient alors au Québec tant dans la définition que dans la mise en oeuvre de ce nouvel ordre constitutionnel. C'est ce dont traite la section 4 du présent rapport qui examine ce que pourraient être les attributs d'un Québec souverain quant à sa population, aux droits des personnes et des minorités, aux nations autochtones, au territoire, aux institutions et à sa personnalité internationale.

Le remplacement de l'ordre constitutionnel et juridique canadien aurait aussi des conséquences sur la vie socio-économique des Québécoises et des Québécois. Elles sont abordées dans la section 5 du présent rapport sous leurs aspects juridiques et économiques ainsi que sous l'angle des services gouvernementaux et des finances publiques.

4

Attributs d'un Québec souverain

4.1 Une collectivité nationale distincte

Les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel.

Extrait de la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec* adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 1991.

Le peuple est le principal élément constitutif de l'État; celui-ci n'existe que pour le peuple. Il est important de définir qui composent le peuple québécois, qui seraient les citoyens du Québec après l'accession à la souveraineté, et quelle serait la situation des immigrants et des réfugiés.

4.1.1 Le peuple québécois

L'ultime détenteur de la souveraineté est le peuple. C'est à lui qu'il appartient de choisir les mandataires qui exerceront cette souveraineté et de déterminer le cadre politique dans lequel l'exercer. Dès lors, il est important de définir quelles personnes composent le peuple, quelles sont les valeurs qui les unissent. À cet égard, les témoignages en Commission des professeurs Simon Langlois, Danielle Juteau, Marie McAndrew et

Fernand Dumont ont alimenté la réflexion des membres de la Commission.

Au fil des ans, les Québécois ont pris conscience du fait qu'ils formaient un peuple, une collectivité nationale distincte. Par ailleurs, un large consensus s'est développé au sujet de la composition du peuple québécois : sont Québécois tous ceux et celles qui ont leur domicile au Québec. Dans les faits, lorsque les Québécois sont appelés à décider de leur avenir politique et constitutionnel, chacun est appelé à se prononcer quelles que soient son origine ou sa langue. Les Québécois forment une communauté moderne, pluriethnique, fondée sur le partage de valeurs communes, sur une langue usuelle de communication et sur la participation à la vie collective.

Au Québec, l'usage de la langue française favorise l'intégration à la vie communautaire. Les lois linguistiques visent notamment à faciliter cette intégration pour les nouveaux arrivants. De ce fait, elles ont contribué à la transformation et à l'enrichissement de l'ensemble de la société. De plus, on peut croire que la consolidation du statut du français a eu un effet sécurisant pour les Québécois d'origine francophone, ce qui est de nature à favoriser un esprit d'ouverture dans l'accueil des immigrants d'origines les plus diverses.

Au-delà des considérations linguistiques, il est fondamental de nourrir les valeurs démocratiques et de chercher continuellement un meilleur équilibre entre les droits individuels et les droits des groupes afin que la volonté des Québécois de vivre ensemble demeure et s'accroisse. En effet, dans la mesure où un groupe s'intègre à la vie communautaire d'une société et adhère aux valeurs consensuelles de celle-ci, il est normal qu'il veuille et puisse sauvegarder son héritage propre qui enrichit toute la société. Enfin, cette volonté de vivre ensemble doit trouver son écho dans des institutions sociales et politiques dont tous les citoyens reconnaissent la légitimité.

4.1.2 La nationalité

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, il importe de savoir quelles en seraient les implications en ce qui concerne la nationalité. À cet égard, la Commission a confié au professeur Claude C. Emmanuelli un mandat d'étude sur *L'accession du Québec à la souveraineté et la nationalité*. Cette étude, sa présentation en Commission et des travaux complémentaires du secrétariat de la Commission ont alimenté les réflexions de la Commission.

Dans l'état actuel du droit international, chaque État détermine qui sont ses nationaux; il appartiendrait donc au Québec souverain d'établir les règles qu'il jugerait appropriées à cet égard.

S'il suivait la pratique des États en la matière, le Québec devrait normalement attribuer la nationalité québécoise à tous les citoyens canadiens établis au Québec au jour de l'indépendance; il faudrait déterminer si cette attribution doit être fonction de l'intention du particulier de demeurer au Québec ou de la simple constatation qu'il y réside habituellement. Il faudrait, de plus, s'interroger sur l'opportunité d'étendre l'octroi de la nationalité québécoise aux personnes originaires du Québec, mais établies à l'extérieur de son territoire.

S'il suivait la pratique des États en la matière, le Canada, pour sa part, retirerait sa nationalité aux personnes établies au Québec. Selon cette pratique, les citoyens canadiens établis au Québec pourraient perdre leur statut à moins de quitter le territoire québécois dans un délai raisonnable et de s'établir sur le territoire canadien. Le Canada pourrait évidemment continuer de reconnaître ces personnes comme ses nationaux, même si elles choisissaient de demeurer au Québec. L'expert entendu considère toutefois qu'il s'agit là d'une hypothèse improbable[1].

L'étude conclut que les conséquences d'une succession d'États sur le plan de la nationalité dépendent essentiellement des choix politiques faits par l'État successeur et par l'État prédécesseur. Son auteur écrit qu'il serait opportun de régler les questions relatives à la nationalité dans un accord entre le Québec et le Canada.

Par ailleurs, l'octroi d'un droit d'option pourrait être envisagé afin d'éviter que certaines personnes se voient imposer une nationalité qu'elles ne désirent pas adopter, ou se voient privées d'une nationalité qu'elles désirent conserver. Le droit international n'impose pas la reconnaissance d'un tel droit d'option mais, conformément à une pratique assez répandue, les personnes désirant refuser officiellement la nationalité québécoise pourraient le faire pendant une période de temps à déterminer.

À ce sujet, l'expert consulté par la Commission recommande qu'un droit d'option soit octroyé à tous les individus dont la nationalité serait affectée par l'accession du Québec à la souveraineté. Il ajoute que ceux qui refuseraient la citoyenneté québécoise deviendraient des étrangers sur le

---

1. Claude C. EMANUELLI, *Journal des débats*, 21 janvier 1992, Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté (CEAS-504).

territoire québécois; le droit d'établissement des étrangers au Québec constitue évidemment un sujet qui serait réglementé par le nouvel État. Normalement, les étrangers ne jouissent pas de tous les droits accordés aux nationaux, tels que le droit de vote, et leur statut juridique est généralement plus précaire que celui de ces derniers.

Selon un autre expert[2], le droit d'option devrait être limité à certaines catégories de citoyens. À son avis, il ne serait ni dans l'intérêt du Québec ni dans celui du Canada de favoriser l'octroi d'un droit d'option à l'ensemble des citoyens du Québec, puisque ce droit entraînerait l'existence d'une importante population canadienne dans un autre État souverain. Il suggère de ne conférer le droit d'option qu'aux citoyens canadiens demeurant au Québec et originaires de l'extérieur du Québec, ainsi qu'aux citoyens canadiens nés au Québec mais qui n'y sont pas domiciliés ou résidents au moment de l'accession à la souveraineté; ce droit pourrait être utilisé durant une période de deux ans.

Cet expert est également d'avis que, même si l'on envisage mal l'idée que la très grande majorité des Québécois conserve la citoyenneté canadienne après l'accession à la souveraineté, il ne serait pas dans l'intérêt du Québec de refuser à ses citoyens le droit de conserver les autres citoyennetés qu'ils pourraient détenir, si une telle possibilité leur était conférée par d'autres États. Il recommande toutefois au Québec de limiter les cas de double ou de pluricitoyenneté au moyen d'une entente avec le Canada. En ce qui concerne la possibilité de cumul des citoyennetés canadienne et québécoise, il faut garder à l'esprit que le Canada demeurerait le seul maître pour tout ce qui se rapporte à la nationalité canadienne.

Quoi qu'il en soit, il semble dans l'intérêt à la fois du Québec et du Canada d'éviter une situation où l'ensemble des résidents du Québec détiendrait encore la nationalité canadienne dans un Québec souverain, en plus ou à la place de la nationalité québécoise. En effet, une telle situation ne correspondrait ni à la théorie ni à la pratique de la souveraineté étatique. Le cas échéant, les personnes détenant la double nationalité ne pourraient invoquer la protection diplomatique du Québec à l'encontre du Canada, et vice-versa. Le Canada pourrait être appelé à fournir des services à un nombre exceptionnel de ses citoyens vivant à l'extérieur de ses frontières, ce qui entraînerait par ailleurs de sérieux problèmes logistiques. Chaque État devrait également décider dans quelle

---

2. Daniel TURP, *La citoyenneté et l'État-Nation : Leçons à tirer de l'expérience de la CEE*, texte présenté dans le cadre d'une table ronde sur la citoyenneté, 20 janvier 1992, Ottawa, 11 p.

mesure ces personnes jouiraient des droits civiques découlant normalement du statut de citoyen, notamment le droit de vote. L'octroi d'un droit d'option pourrait donc être aménagé de manière à le réserver à certaines catégories de personnes. À l'instar du *Code de la nationalité française* (art. 12), on pourrait, en effet, envisager de ne créer des cas d'exception à la naturalisation collective qu'en faveur des personnes qui auraient établi leur domicile à l'extérieur du territoire québécois, concrétisant, par leur geste, leur désir de ne pas participer à la société québécoise.

La création d'une citoyenneté européenne dans le projet de traité de Maastricht, citoyenneté qui se superpose aux diverses nationalités des États membres, marque peut-être une nouvelle orientation. En Europe, la citoyenneté commune comporte le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, ainsi que le droit de vote et d'éligibilité lors d'élections municipales. La dissociation des concepts de nationalité et de citoyenneté pourrait peut-être servir dans le contexte québécois. L'exemple européen pourrait également inspirer une éventuelle entente économique entre le Québec souverain et le Canada, laquelle pourrait comporter la garantie réciproque de la liberté de circulation et d'établissement des personnes et des entreprises des deux États.

Il faut noter que la *Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie* oblige le Canada, dans l'hypothèse où il conclurait un accord avec le Québec, à s'assurer qu'aucun cas d'apatridie ne résulte du transfert de souveraineté sur le territoire québécois. Un Québec souverain qui serait partie à cette convention devrait conférer sa nationalité aux individus qui, autrement, deviendraient des apatrides du fait de la succession.

Finalement, le Québec devrait légiférer pour prévoir l'ensemble des règles selon lesquelles la nationalité québécoise serait attribuée aux nouveau-nés. Le nouvel État pourrait faire de la naissance sur le sol québécois le principal critère d'octroi de sa nationalité. Il pourrait, au contraire, comme d'autres pays occidentaux, accorder une importance prédominante au lien du sang et réserver la nationalité québécoise aux enfants nés d'une mère ou d'un père québécois. En favorisant l'acquisition de la citoyenneté québécoise chez les enfants nés de parents immigrés, la première approche mènerait au renforcement du caractère électif et pluriethnique de la collectivité nationale québécoise.

4.1.3 Les immigrants et les réfugiés

L'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que l'immigration est une compétence législative partagée avec, en cas d'incompatibilité, une

prépondérance en faveur de la législation fédérale. Afin d'aménager l'exercice de cette compétence partagée, sept provinces ont déjà conclu des ententes avec le gouvernement fédéral. Cependant, seul le Québec est directement engagé dans la sélection des immigrants outre-mer. Il procure tous les services d'accueil, avec l'appui financier du gouvernement fédéral, sous un accord Canada-Québec d'une durée de cinq ans prenant fin en 1995. On retrouve environ 150 000 immigrants et réfugiés au Québec actuellement.

Un Québec souverain acquerrait l'ensemble des pouvoirs en matière d'immigration. Dorénavant, l'exercice de cette compétence ne serait plus assujetti au pouvoir prépondérant du Parlement fédéral. En plus des matières visées par l'accord présentement en vigueur, celles qui demeurent du ressort fédéral, comme le statut de réfugié et la sécurité, seraient dévolues au Québec.

La Commission a confié à un expert le mandat d'étudier quelles seraient les obligations internationales d'un Québec souverain dans le domaine de l'immigration[3]. Cette étude a largement éclairé la réflexion de la Commission sur le sujet.

Les traités multilatéraux les plus importants à cet égard sont sans doute la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et son protocole, ainsi que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966 et son protocole. Le Canada est partie à ces traités. Il suffirait au Québec souverain de notifier son accession à ces traités auprès des autorités compétentes pour confirmer le maintien des garanties qu'on y trouve. Il en va de même pour les autres conventions multilatérales à caractère humanitaire ayant une incidence dans les domaines de l'immigration et des réfugiés. Par ailleurs, en devenant membre de l'Organisation internationale du travail, le Québec succéderait aux conventions de cette organisation, dont plusieurs interdisent la discrimination à l'égard des travailleurs étrangers.

Les revendicateurs du statut de réfugié qui, selon les années, représentent plus du quart de l'immigration totale au Québec, font l'objet d'un régime particulier en droit international; la *Convention relative au statut des réfugiés* prévoit, par exemple, une définition du terme *réfugié*, limitant la discrétion des États à cet égard. Un Québec souverain qui adhérerait à ce traité devrait donc se préoccuper d'adopter une politique d'accueil des réfugiés qui soit conforme à ses obligations internationales. Il devrait

---

3. François CRÉPEAU, *Les obligations internationales d'un Québec souverain en matière d'immigration*, décembre 1991, 74 p.

principalement éviter que sa politique d'immigration n'interfère avec la mise en oeuvre de ce traité. C'est dans cette perspective qu'il a été suggéré que le processus de reconnaissance du statut de réfugié soit confié au ministère de la Justice ou au ministère des Affaires internationales, comme c'est le cas en Suisse et en France, plutôt que d'en laisser la responsabilité au ministère chargé des questions d'immigration.

Sous réserve de ce qui précède, le droit international laisse les États libres d'admettre qui bon leur semble sur leur territoire, et de déterminer les critères et le processus de sélection.

En ce qui concerne, d'une part, les traités bilatéraux qui ont été signés par le Canada et qui touchent les mécanismes d'entrée et de séjour des étrangers — touristes, étudiants, diplomates, immigrants de toutes sortes — et, d'autre part, la condition sociale de l'étranger au pays, le Québec devrait déterminer cas par cas l'opportunité de négocier des accords semblables avec les États en cause.

L'expert consulté a repéré un grand nombre de ces accords bilatéraux auxquels le Canada est actuellement partie. Ainsi, à ce jour, le Canada a conclu des accords de dispense de visa avec 25 pays; des accords relatifs à l'emploi de travailleurs agricoles saisonniers, avec 8 pays; des accords relatifs à la sécurité sociale, avec 22 pays; des accords fiscaux destinés à éviter la double imposition en matière d'impôt sur le revenu, avec 50 pays; et des accords relatifs à l'extradition ou à la coopération juridique en matière pénale, avec 48 pays.

Par ailleurs, les immigrants et les réfugiés engagés dans le processus d'obtention de la nationalité canadienne sur le territoire du Québec passeraient, du fait de l'accession du Québec à la souveraineté, dans le processus d'obtention de la citoyenneté québécoise. Sauf l'hypothèse improbable où le Canada s'y opposerait, ces immigrants et réfugiés seraient évidemment libres de quitter le Québec et de poursuivre au Canada leur démarche en vue d'obtenir la citoyenneté canadienne. En outre, ceux d'entre eux qui choisiraient de demeurer au Québec devraient bénéficier de droits acquis, c'est-à-dire obtenir la nationalité québécoise aux conditions du système canadien, bien qu'il n'y ait aucune obligation contraignante à cet égard en droit international.

4.2 Les droits de la personne et des minorités

L'expérience des États dans le domaine de la protection des droits de la personne, et des droits des minorités le cas échéant, varie considérablement. Ces différences se remarquent sur deux points : d'une part, l'étendue des garanties et, d'autre part, le niveau hiérarchique où ces garanties se retrouvent dans l'ordre juridique de l'État. L'accession du Québec à la souveraineté soulèverait la question : quelle combinaison de ces deux facteurs conviendrait le mieux à la société québécoise?

Les juristes Jules Deschênes et José Woehrling ont traité de la protection des droits fondamentaux lors de leur témoignage devant la Commission. Par ailleurs, les professeurs Jacques-Yvan Morin et Nicole Duplé ont également abordé cette question. Enfin, le professeur Woehrling a réalisé, pour le compte de la Commission, une étude[4] qui, avec les témoignages entendus, a inspiré l'analyse de la Commission.

Les droits fondamentaux sont, pour l'essentiel, les droits individuels classiques, telles la présomption d'innocence ou la liberté d'expression. Chaque personne peut les exercer sans égard à ses appartenances. Pour leur part, les droits des minorités font partie des droits des groupes. Une personne ne peut s'en prévaloir qu'en qualité de membre d'un groupe ou d'une catégorie sociale. Parmi les droits des minorités le plus souvent invoqués, on retrouve surtout les droits linguistiques et culturels.

En ce qui concerne le niveau hiérarchique des droits fondamentaux, on oppose souvent la situation ayant cours aux États-Unis à celle ayant cours au Royaume-Uni. Ainsi, aux États-Unis, les droits fondamentaux classiques sont enchâssés dans la Constitution. Il est dès lors impossible pour l'assemblée législative des États ou même pour le Congrès de les modifier ou de les abolir; pour ce faire, ces derniers doivent respecter la procédure d'amendement constitutionnel qui est fort exigeante. De plus, toute loi incompatible avec les droits fondamentaux peut être déclarée invalide par les tribunaux.

Au Royaume-Uni, au contraire, les droits fondamentaux ne sont pas inscrits dans une constitution placée au sommet de la hiérarchie juridique; en fait, ce pays n'a pas de telle constitution. Il n'existe pas de normes juridiques au-dessus des lois qu'édicte le Parlement de Westminster. Les tribunaux n'ont donc pas pour mission de contrôler la constitutionnalité de

---

4. José WOEHRLING, *Les droits des minorités linguistiques et culturelles dans un Québec souverain*, décembre 1991, 57 p.

ces lois. Si les droits fondamentaux sont quand même respectés au Royaume-Uni, c'est parce que le contrôle sur l'action étatique s'y exerce d'abord à travers le système politique. Il faut toutefois signaler que ce modèle britannique est remis en cause depuis quelques années par la mise en oeuvre de la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Entre ces deux modèles, plusieurs options existent. Cependant, un consensus important appuie la constitutionnalisation des droits fondamentaux dans à peu près toutes les démocraties occidentales. Par ailleurs, l'étendue des droits qu'un État décide de reconnaître peut varier considérablement, sous réserve de ses obligations internationales à cet égard.

4.2.1 La protection des droits fondamentaux

La protection des droits fondamentaux dont jouissent actuellement les Québécois se situe à trois niveaux : premièrement, le Canada, et le Québec, ont souscrit au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ainsi qu'à d'autres traités concernant les droits humanitaires. Deuxièmement, dans l'ordre constitutionnel canadien, la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit depuis 1982 le respect de ces droits à l'encontre de toute mesure législative ou administrative. Troisièmement, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, tout en reprenant ce genre de protection, lui ajoute des garanties quant aux rapports entre particuliers.

Le Québec s'est déclaré lié par le Pacte international en 1976. Il suffirait au Québec souverain de notifier aux autorités compétentes son accession à ce traité pour confirmer le maintien des garanties qu'on y trouve. Évidemment, la Charte canadienne cesserait pour sa part de s'appliquer dans un Québec souverain. La Charte québécoise continuerait, quant à elle, d'avoir force légale au Québec, comme les autres lois québécoises d'ailleurs.

La Charte québécoise codifie des valeurs fondamentales et les tribunaux ont accepté de lui conférer une force prépondérante sur les lois incompatibles. La Charte québécoise protège un large éventail de droits et libertés — plus large en fait que celui de la Charte canadienne —, allant jusqu'à l'énoncé de droits économiques et sociaux, y compris le droit des minorités ethniques de faire progresser leur vie culturelle. Qui plus est, la Charte québécoise étend son influence au-delà des champs d'intervention de l'État, jusque dans les rapports entre particuliers. Elle n'a toutefois pas le rang de loi constitutionnelle au sens formel du terme

et peut être modifiée par une majorité simple des députés de l'Assemblée nationale.

Pour renforcer le statut juridique des droits et libertés dans un Québec souverain, il faudrait constitutionnaliser la Charte québécoise, c'est-à-dire en faire un texte situé au sommet de la hiérarchie juridique, en assujettissant sa modification à une procédure particulièrement exigeante.

Les Québécois vivent depuis déjà un certain temps dans un système où le contrôle judiciaire de la validité des lois eu égard aux droits fondamentaux coexiste avec la possibilité pour le Parlement d'avoir le dernier mot lorsqu'il considère que les enjeux débordent le cadre d'un débat juridique sur les droits fondamentaux. Au niveau canadien, ce compromis se traduit par la présence de la clause dérogatoire (art. 33) dans la Charte canadienne. Les Parlements du Canada et des provinces peuvent adopter des mesures qui dérogent à toute disposition de la Charte sauf celles relatives aux droits démocratiques, pourvu que la dérogation soit expresse. Celle-ci vaut alors pour une durée de cinq ans et peut être réactivée à l'expiration de chaque période de cinq ans. Au niveau provincial, on retrouve essentiellement le même compromis : l'Assemblée nationale peut déroger aux garanties de la Charte québécoise par mention expresse à cette fin (art. 52). La dérogation a effet cependant tant qu'elle n'est pas supprimée sans avoir à être réactivée à tous les cinq ans. Évidemment, la Charte québécoise peut, par ailleurs, être elle-même amendée par une loi ordinaire. Ce genre de dérogation à une charte constitutionnalisée pourrait être maintenu advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

Dans l'hypothèse de la constitutionnalisation de la Charte québécoise, il faudrait au préalable en réviser le contenu; toutes les garanties de la Charte actuelle ne sont pas nécessairement du type de celles qui reçoivent généralement la pérennité constitutionnelle. Par exemple, il faudrait s'interroger sur l'opportunité d'enchâsser les dispositions qui ne concernent que les rapports entre particuliers. Par ailleurs, tous s'accordent pour reconnaître que les libertés et droits fondamentaux ont tout naturellement leur place dans une charte constitutionnelle moderne. Certains suggèrent d'ajouter à ces garanties constitutionnelles des droits économiques, culturels et sociaux, tels que ceux actuellement prévus dans la Charte québécoise. Finalement, à l'occasion de cet examen, il faudrait s'interroger sur l'étendue et la nature de la protection des droits des autochtones et des autres minorités.

La constitutionnalisation des droits fondamentaux soulève la question des effets qu'aurait une Charte constitutionnelle sur l'équilibre fragile entre l'orientation individualiste d'une déclaration juridique de droits et libertés

et les préoccupations communautaires animant, par exemple, la législation linguistique québécoise. Cet équilibre est en constante évolution. Une façon d'aborder la question dans une Charte constitutionnelle serait d'accorder à la langue française une protection semblable à celle accordée à la liberté d'expression par exemple, sans établir une hiérarchie quelconque. Cela laisserait aux tribunaux le soin de résoudre les conflits éventuels entre les droits linguistiques et les droits fondamentaux traditionnels, sans que ces derniers jouissent, cependant, d'un statut plus élevé. Une autre façon de trancher la question serait de conserver une clause dérogatoire dans la Charte constitutionnelle[5]. Dans la même perspective, mais de façon plus générale, il faudrait tenir compte des préoccupations exprimées par certains voulant qu'une Charte constitutionnelle pourrait faire prévaloir une philosophie politique néo-libérale au détriment de certaines valeurs communautaires. Des dispositions énonçant les droits reconnus à certains groupes pourraient représenter une forme d'atténuation de cette philosophie.

4.2.2 La protection des droits des minorités

A) La communauté anglophone

La communauté québécoise d'expression anglaise est implantée au Québec depuis plus de 200 ans et sa contribution à la société québécoise est visible dans tous les secteurs d'activité. Si son dynamisme a joué un rôle majeur dans l'expansion économique du Québec, son apport culturel a marqué également la vie intellectuelle et sociale québécoise.

Les droits des membres de la communauté anglophone québécoise sont actuellement garantis, dans la Constitution du Canada, par la *Loi constitutionnelle de 1867* et par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au Québec, ils sont assurés de plus par la *Charte des droits et libertés de la personne* et par certaines dispositions législatives contenues notamment dans la *Charte de la langue française* et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

En vertu de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois québécoises sont adoptées en français comme en anglais et les deux versions ont valeur officielle. Le même article confère, en outre, le droit de faire usage de l'anglais dans les débats parlementaires, ainsi que dans

---

5. José WOEHRLING, 16 décembre 1991 (CEAS-424).

toute plaidoirie ou pièce de procédure produite devant les tribunaux québécois ou provenant de ces derniers.

L'article 133, comme l'ensemble de la Constitution canadienne, cesserait de s'appliquer sur le territoire du Québec si ce dernier devenait souverain. Le Québec pourrait soit le reprendre à son compte, soit remettre en vigueur les articles 8 à 13 de la *Charte de la langue française*, relatifs à la langue de la législation et de la justice au Québec et rendus inopérants par un jugement de la Cour suprême. Les articles 8 à 10 de la Charte stipulent que les lois du Québec ne doivent être adoptées qu'en français; elles sont ensuite traduites en anglais aux fins de publication. Selon l'article 11, les compagnies ne peuvent plaider en anglais que si toutes les parties à l'instance y consentent. L'article 12 stipule que les pièces de procédure judiciaires ne peuvent être rédigées en anglais que si le destinataire y consent. Enfin, l'article 13 énonce que les jugements rendus en anglais doivent être accompagnés d'une traduction authentifiée qui, seule, est officielle.

En matière d'enseignement, la *Charte canadienne des droits et libertés* donne à tous les citoyens canadiens ayant reçu leur enseignement primaire en anglais ou en français et résidant dans une province où la langue de cet enseignement est celle de la minorité linguistique de la province, le droit de faire instruire leurs enfants dans cette langue; cependant, ce droit, prévu à l'article 23, aussi appelé «clause Canada», ne s'exerce dans une province qu'aux endroits où le nombre d'enfants justifie la prestation, à partir des fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité.

La Charte canadienne introduisait, sans le consentement du Québec, un élargissement des conditions d'admission à l'école anglaise québécoise; la «clause Canada» obtenait la préséance sur l'article 73 de la *Charte de la langue française*, la «clause Québec», qui restreignait l'accès à l'école primaire et secondaire anglaise québécoise aux enfants dont l'un des parents a reçu la plus grande partie de son instruction primaire en anglais au Québec.

Dans le but de favoriser la mobilité des personnes entre le Québec et le Canada, un Québec souverain pourrait continuer de donner accès à l'école anglaise québécoise aux enfants de parents ayant reçu leur enseignement en anglais ailleurs au Canada. Ou bien, tout en préservant les acquis de ceux qui ont déjà bénéficié au Québec de l'application de la «clause Canada», il pourrait se limiter à mettre en pratique l'article 86.1 de la *Charte de la langue française* et ne rendre l'école anglaise accessible qu'aux enfants dont les parents ont reçu la majeure partie de leur enseignement en anglais dans une province où les «services

d'enseignement en français offerts aux francophones sont comparables à ceux offerts en anglais aux anglophones du Québec.» En 1983, le Québec a jugé que le Nouveau-Brunswick répondait à ce critère.

Enfin, il faut signaler qu'en matière de financement de l'enseignement en anglais, le Québec va bien au-delà de ce que stipule l'article 23 de la Charte canadienne. Les membres de la communauté anglophone du Québec disposent déjà d'un réseau complet d'écoles anglaises entièrement financées par les fonds publics québécois et gérées de façon autonome par les anglophones. En outre, chaque élève admissible a accès à ces écoles et ce, quel que soit l'endroit où il habite. L'accession du Québec à la souveraineté n'entraînerait pas, en soi, de changement à cette situation.

Dans le respect des dispositions de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois scolaires au Québec ont progressivement institué deux réseaux complets de commissions scolaires confessionnelles : un réseau catholique et un réseau protestant. Bien que, à proprement parler, l'article 93 n'accorde pas de protection linguistique aux anglophones, la communauté anglophone du Québec a pu élargir son réseau de commissions scolaires par le biais de la protection confessionnelle. De fait, la majorité des commissions scolaires catholiques est francophone et la majorité des commissions scolaires protestantes est anglophone.

Si le Québec devenait souverain, l'article 93 cesserait de s'appliquer et la *Loi sur l'instruction publique* que le gouvernement québécois a adoptée en 1988, mais qu'il a choisi de ne pas mettre en vigueur avant que sa constitutionnalité eu égard à la *Loi constitutionnelle de 1867* ait été vérifiée en Cour suprême, mènerait au remplacement des réseaux confessionnels par des réseaux linguistiques.

Quant aux commissions scolaires confessionnelles de Montréal et de Québec, elles seraient maintenues en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. Cependant, elles auraient uniquement compétence sur leurs coreligionnaires, c'est-à-dire, pour prendre un exemple concret, que la Commission des écoles protestantes du Grand Montréal perdrait, au profit des commissions linguistiques, les élèves non protestants, anglophones comme francophones. En conséquence, la taille du réseau d'écoles actuellement administré à Montréal par des anglophones diminuerait vraisemblablement. On peut cependant noter que cela se produirait également si, dans le contexte canadien, la Cour suprême jugeait la *Loi sur l'instruction publique* compatible avec l'article 93.

La *Charte canadienne des droits et libertés* protège les membres de la communauté anglophone de la discrimination, puisque le paragraphe (1)

de l'article 15 stipule que tous sont égaux devant la loi, que tous ont droit à une protection égale et en bénéficient également, «indépendamment de toute discrimination [...].» Par ailleurs, le paragraphe (2) de l'article 15 permet la mise en oeuvre de programmes d'accès à l'égalité.

Dans un Québec souverain, les anglophones conserveraient une protection équivalente. En effet, l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec prévoit que la discrimination fondée notamment sur la langue est interdite. Pour leur part, les articles 86 à 92 de la Charte québécoise vont plus loin que le paragraphe (2) de l'article 15 de la Charte canadienne, puisqu'ils prévoient la mise sur pied de programmes d'accès à l'égalité et la possibilité de recourir aux tribunaux pour en imposer l'instauration.

En ce qui concerne la langue de l'administration, la Constitution du Canada ne donne pas aux membres de la communauté anglophone du Québec le droit de s'adresser en anglais aux institutions gouvernementales québécoises; elle ne force pas davantage ces dernières à fournir leurs services en anglais.

La *Charte de la langue française* autorise pour sa part les organismes municipaux et scolaires, les services de santé et les services sociaux desservant un public faisant usage majoritairement d'une langue autre que le français, à fournir leurs services dans cette langue. La nouvelle *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, en vigueur depuis 1986, va plus loin en stipulant que les personnes de langue anglaise ont le droit de recevoir ces services en anglais dans des établissements reconnus comme fournissant leurs services à une majorité d'expression anglaise.

Enfin, la protection dont l'anglais bénéficie dans le domaine du commerce et des affaires découle, selon la jurisprudence, du droit à la liberté d'expression garanti par la Charte québécoise et la Charte canadienne. En vertu de ces dernières, les articles de la *Charte de la langue française* prescrivant l'unilinguisme français dans l'affichage commercial et l'utilisation de raisons sociales ont été déclarés inconstitutionnels par la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada. Ces mêmes articles, légèrement modifiés par la *Loi modifiant la Charte de la langue française* (projet de loi 178, L.Q., 1988, c. 54), sont présentement contestés devant le Comité des Nations Unies sur les droits de l'Homme, qui devra juger s'ils contreviennent aux dispositions du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* auquel le Canada et le Québec ont souscrit.

Si le Québec devenait souverain et continuait de déroger aux articles de la Charte québécoise garantissant le droit à la liberté d'expression, les dispositions de la *Charte de la langue française* qui concernent l'affichage continueraient de s'appliquer. Cependant, celles-ci pourraient continuer d'être contestées en vertu du Pacte international auquel le nouvel État voudra sûrement adhérer.

On peut donc conclure que, advenant l'accession du Québec à la souveraineté en tenant pour acquis que la législation québécoise actuelle soit maintenue, la plupart des droits dont la communauté anglophone jouit présentement au Québec demeureraient intacts. Toutefois, la protection liée à l'article 133 de la Constitution canadienne disparaîtrait. Donc, à moins de modifications aux lois québécoises, les membres de la communauté anglophone pourraient faire usage de l'anglais dans les débats parlementaires et devant les tribunaux; leurs écoles seraient financées selon les conditions ayant cours actuellement; la Charte québécoise les protégerait toujours de la discrimination; des services gouvernementaux en anglais continueraient de leur être offerts selon les dispositions de la *Charte de la langue française* et de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. La situation dans le domaine de l'affichage demeurerait pour sa part inchangée si le nouvel État maintenait les dérogations déjà en vigueur.

Par ailleurs, dans un Québec souverain n'appliquant plus les dispositions de la Constitution canadienne et adoptant de nouveau intégralement la *Charte de la langue française*, la version anglaise des textes de loi et des jugements perdrait toute valeur officielle; les compagnies devraient s'adresser en français aux tribunaux et obtenir l'autorisation de toutes les parties en instance pour plaider devant eux en anglais, les pièces de procédure judiciaires ne pourraient être rédigées en anglais qu'avec le consentement du destinataire et la version anglaise des jugements ne serait plus officielle. Enfin, seuls les Canadiens provenant du Nouveau-Brunswick pourraient encore bénéficier de la «clause Canada»; dans les autres cas, l'admission à l'école anglaise se ferait selon les termes de la «clause Québec».

B) Les communautés culturelles

Le peuple québécois comprend aussi un nombre important de personnes d'origine autre que française, britannique ou autochtone. Leur présence constitue une richesse incontestable : en plus de favoriser le redressement démographique nécessaire au maintien du niveau de vie des Québécois et

au rayonnement de leur langue commune et de leur culture, elle contribue à renforcer l'ouverture du Québec sur le monde.

Beaucoup de Québécois membres de communautés culturelles sont parfaitement intégrés à leur société d'accueil, qu'ils ont contribué à transformer par leur apport autant culturel qu'économique. D'autres, souvent arrivés plus récemment, recherchent encore un équilibre entre les liens qui les rattachent à leur communauté d'origine, et leur participation aux activités de la collectivité nationale québécoise.

Le Québec s'est donné les moyens d'enrayer la discrimination qui empêche parfois les Québécois des communautés culturelles de prendre part pleinement à ces activités. L'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec énonce ainsi que : «Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur [...], la religion [...], la langue, l'origine ethnique ou nationale [...].» Les articles 86 à 92 de la Charte québécoise prévoient même, comme il a été mentionné précédemment, la mise sur pied de programmes d'accès à l'égalité et la possibilité de recourir aux tribunaux pour en imposer la mise en oeuvre.

Les articles 10 et 86 à 92 de la Charte québécoise donnent aux Québécois des communautés culturelles une protection comparable à celle dont ils disposent par ailleurs en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cet article stipule que «tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination [...]» et que la mise en oeuvre de programmes d'accès à l'égalité est permise. Si le Québec devenait souverain et, conséquemment, si la Charte canadienne cessait de s'y appliquer, la Charte québécoise continuerait de protéger les Québécois des communautés culturelles contre la discrimination.

Par ailleurs, advenant la souveraineté, l'article 43 de la Charte québécoise continuerait de concrétiser l'engagement du Québec en faveur de la diversité. En effet, il stipule que toutes «les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.»

La *Charte canadienne des droits et libertés* ne possède pas une telle disposition. Son article 27 précise toutefois que : «Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.»

Le Québec s'est de plus engagé devant l'opinion internationale à respecter les droits des Québécois des communautés culturelles, en adhérant en tant que province au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont l'article 27 stipule que les personnes appartenant à des minorités ont le droit «d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.» Advenant la souveraineté, le Québec voudrait sans doute accéder formellement à ce Pacte.

Dans l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* qu'il rendait public en 1990, le gouvernement du Québec signalait que la politique d'intégration québécoise reposait sur la volonté de faire du Québec une société dont le français est la langue commune de la vie publique, une société démocratique où la participation et la contribution de tous sont attendues et favorisées, une société pluraliste ouverte aux multiples apports dans les limites qu'imposent le respect des valeurs démocratiques fondamentales et la nécessité de l'échange intercommunautaire. L'accession du Québec à la souveraineté ne remettrait pas en cause ces objectifs.

4.3 Les nations autochtones

Depuis l'arrivée des Européens, et surtout après la conquête britannique, les nations autochtones ont vécu sous un régime de relations de type fiduciaire avec la Couronne. Cette dernière est tenue de veiller à la protection des intérêts des autochtones. Depuis 1867, la compétence législative à l'égard de ceux-ci relève du Parlement fédéral. Ils bénéficient ainsi d'une immunité relative à l'égard de la législation provinciale et de la réglementation locale. Jusqu'à tout récemment, les nations autochtones participaient peu aux grands débats et à la vie de la société en général.

Au Québec, on compte quelque 62 000 autochtones, 55 000 Indiens et 7 000 Inuit, soit 0,8 % de la population. Par rapport à l'ensemble de la société québécoise, leur situation est désavantageuse en ce qui concerne l'espérance de vie, la scolarité, l'emploi, le revenu moyen et la criminalité. Leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage deviennent de moins en moins importantes. Cependant, la réalité socio-économique est quelque peu différente au nord du Québec où, en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois, les Cris, les Naskapis et les Inuit jouissent de revenus plus élevés, d'un soutien pour contrer la diminution progressive de leurs activités traditionnelles et d'une plus grande autorité en matière d'éducation et d'administration locale ou régionale.

L'examen des relations entre le Québec et les nations autochtones a donné lieu à de nombreux témoignages en Commission. Celle-ci a notamment reçu plusieurs délégations autochtones dirigées par les personnes suivantes : Jean-Maurice Matchewan, Grand Chef de la Nation Algonquine, Max «Oné-Onti» Gros-Louis, Grand Chef de la Nation Huronne-Wendat, Ovide Mercredi, Chef national de l'Assemblée des Premières Nations et Matthew Coon Come, Grand Chef du Grand Conseil des Cris du Québec. La Commission a en outre entendu Éric Gourdeau et Jean-Jacques Simard, tous deux spécialistes des questions autochtones. Plusieurs autres experts ont abordé certains aspects de la question relative aux autochtones lors de leur passage en Commission, notamment Daniel Turp, Henri Dorion, André Patry, Stephen A. Scott, Henri Brun et Bradford Morse. Ce dernier a d'ailleurs préparé, pour le compte de la Commission, une analyse comparative du traitement accordé par le Québec aux autochtones. La Commission a en outre confié à un groupe

de juristes[6] l'étude des questions territoriales, dont certaines concernent les autochtones, dans la perspective de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté. Ces études et les témoignages entendus ont nourri la réflexion de la Commission sur ce sujet.

4.3.1 Le cadre constitutionnel canadien et les droits des autochtones

Les autochtones et les terres qui leur sont réservées relèvent exclusivement du gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cependant, le Québec n'est pas sans entretenir de relations avec les autochtones. En effet, dans la mesure où elles n'affectent pas un traité ou une loi fédérale qui concernent les autochtones, les lois provinciales de portée générale s'appliquent à ceux-ci comme aux autres résidents du Québec. En outre, il faut noter que, dans le cadre des conventions du Nord conclues dans les années 1970, le Québec assume certaines responsabilités particulières à l'égard des Cris, des Naskapis et des Inuit.

La *Loi constitutionnelle de 1982* (art. 35) confère une garantie constitutionnelle aux droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada. Selon les tribunaux, ce nouveau statut constitutionnel confère à ces peuples une protection contre toute législation, fédérale ou provinciale, qui aurait pour effet d'éteindre ou de nier ces droits, ou d'imposer à leur exercice des limites jugées non raisonnables. En 1983, une modification constitutionnelle a précisé que cette protection comprend les droits résultant des règlements de revendications territoriales. Ces dispositions ont eu comme effet, entre autres, de garantir aux nations autochtones signataires que les conventions du Nord ne seront pas modifiées sans leur consentement. De plus, une disposition de la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 25) précise que celle-ci «ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — droits

---

6. Les cinq juristes consultés sont les professeurs Alain PELLET, de l'Université de Paris X - Nanterre et de l'Institut d'Études politiques de Paris, membre de la Commission du droit international des Nations Unies, Thomas FRANCK, directeur du Centre for International Studies de New York University, Rosalyn HIGGINS, du London School of Economics, membre du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Malcolm SHAW, de l'Université de Leicester, au Royaume-Uni, et Christian TOMUSCHAT, de l'Université de Bonn, président de la Commission du droit international des Nations Unies. Leur avis, intitulé *L'intégrité territoriale du Québec dans l'hypothèse de l'accession à la souveraineté*, mai 1992, 86 p., se trouve en annexe du présent rapport.

ancestraux, issus des traités ou autres — des peuples autochtones.» Cette préséance est toutefois tempérée sur un point par l'article 28 dont l'effet est de faire prévaloir l'égalité des sexes sur les droits garantis aux peuples autochtones.

Enfin, depuis 1987, les peuples autochtones du Canada réclament la confirmation constitutionnelle d'un droit *inhérent* à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit d'un droit de se gouverner qui prendrait sa source dans le simple fait que les autochtones étaient présents sur le territoire avant l'arrivée des Européens.

La portée réelle des droits aborigènes actuels et, *a fortiori*, du droit *inhérent* réclamé, demeure imprécise à certains égards. Des experts estiment que le droit *inhérent* à l'autonomie gouvernementale est déjà compris dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Par ailleurs, les gouvernements du Canada, de certaines provinces et du Québec sont inquiets des implications du caractère *inhérent* de ce droit. En effet, sans encadrement, ni définition dans des ententes, ce terme pourrait conduire à soustraire les autochtones, de même que leurs terres, à l'application des lois fédérales et provinciales et à soustraire leurs gouvernements à l'application de la Charte, ce qui, à la limite, pourrait conduire à la création d'enclaves à l'intérieur du territoire.

4.3.2 La situation des autochtones au Québec et dans les autres provinces canadiennes

Une évaluation comparative de la situation des autochtones réalisée pour la Commission[7], conclut que leur situation au Québec est généralement plus avantageuse que dans les autres provinces, et souvent, de façon significative.

Selon l'étude, on retrouve beaucoup plus de terres possédées exclusivement par des autochtones au Québec que dans les autres provinces.

---

7. Bradford MORSE, *Comparative Assessments of Indigenous Peoples in Québec, Canada and Abroad*, Université d'Ottawa, Faculté de droit, mars 1992, 61 p. Les extraits sont des traductions. Lors de son témoignage en Commission, M. MORSE était accompagné de M. Jean-Yves ASSINIWI, conseiller auprès du Conseil national des autochtones du Canada.

L'étude évalue également, de façon favorable, la situation des langues aborigènes au Québec. Après avoir noté que huit langues autochtones sont encore parlées au Québec et que la *Charte de la langue française* reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit le droit de préserver et de faire progresser leurs propres langues et cultures, l'auteur conclut :

Aucun autre gouvernement provincial n'est l'égal du Québec en ce qui concerne les efforts limités, quoique relativement concertés, pour assurer la survie des langues aborigènes [...][8].

De plus, en matière d'éducation, l'expert signale que :

En général, le gouvernement du Québec a été beaucoup plus dynamique dans le soutien d'initiatives en matière d'éducation, particulièrement pour les Cris et les Inuit, que tout autre gouvernement provincial au Canada[9].

Par ailleurs, il lui semble que le Québec s'est révélé jusqu'ici un chef de file en matière d'encouragement au progrès économique des autochtones et en matière de reconnaissance du titre aborigène. Au sujet des revendications territoriales, l'expert écrit :

Néanmoins, en comparant l'attitude du Québec avec celle des autres provinces, on se rend compte que celui-ci a adopté une position générale que l'on peut qualifier de beaucoup plus favorable aux peuples aborigènes et à leurs intérêts dans leur territoire traditionnel[10].

Après avoir mentionné que le Québec s'est distingué par ses efforts pour encourager les peuples autochtones à prendre davantage en main la gestion de leurs communautés, l'expert attire l'attention sur le fait que :

L'Assemblée nationale a fait une démarche audacieuse en 1985 lorsqu'elle a adopté une résolution en faveur du droit à l'autonomie de la plupart des nations aborigènes à l'intérieur du Québec [...][11].

L'auteur ajoute cependant que cela ne permet pas de soutenir «que les résultats atteints sont satisfaisants à tous égards, puisque les effets de la

---

8. *Ibid.*, p. 54.
9. *Ibid.*, p. 54.
10. *Ibid.*, p. 57.
11. *Idem.*

colonisation et de la dépossession des Indiens, des Inuit et des Métis ont été si tragiques qu'ils défient l'entendement[12].»

Conscient de cela, le Québec a récemment entrepris une vaste consultation publique pour élaborer une politique globale relative aux nations autochtones, ayant notamment pour objectif l'exercice de leur autonomie gouvernementale.

4.3.3 Les inquiétudes et les positions des autochtones

Les dirigeants autochtones ont manifesté à la Commission de vives inquiétudes au sujet des conséquences que comporterait à l'égard de leurs droits tout changement au statut politique et constitutionnel du Québec.

Dans le cadre constitutionnel actuel, les nations autochtones peuvent se prémunir de deux façons contre une loi provinciale qui irait à l'encontre de leurs intérêts. La première repose sur la règle selon laquelle la Constitution confère au Parlement fédéral une compétence exclusive à l'égard des autochtones et des terres qui leur sont réservées. La seconde découle de la garantie constitutionnelle conférée par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* aux droits existants, ancestraux ou issus de traités. Advenant la souveraineté, ces mesures de protection constitutionnelle cesseraient *ipso facto* de produire leurs effets juridiques. Elles pourraient évidemment être reprises dans le nouvel ordre juridique québécois, mais ne seraient pas automatiquement reconduites.

Les représentants de plusieurs nations autochtones ont présenté une position ferme devant la Commission en ce qui concerne le respect de leurs droits. Ils ont notamment fait valoir, en invoquant la Constitution canadienne et des principes de droit international, que leur consentement serait nécessaire à toute modification du statut politique et constitutionnel du Québec, dans la mesure où leurs droits seraient affectés. À l'appui de cette exigence, on invoque principalement le fait que la sécession modifierait les Conventions du Nord en ce qui concerne les parties signataires ce qui, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne peut être fait sans le consentement des autochtones. Certains parmi eux ont de plus indiqué que, advenant la souveraineté, le gouvernement fédéral devrait intervenir pour assurer le respect des droits des autochtones, en raison des obligations fiduciaires qui lui incombent à leur égard. D'autres dirigeants autochtones laissent entendre qu'ils se

---

12. *Ibid*, p. 59-60.

réservent le droit de déclarer éventuellement leur propre souveraineté sur des parties du territoire du Québec, quitte à s'associer subséquemment avec le Canada s'ils le jugent à propos. Certaines de ces positions s'appuient sur des avis d'experts[13].

Dans le débat qui a cours sur l'avenir politique du Québec, ces positions ont un impact majeur. Elles doivent donc être examinées très sérieusement.

Nul ne peut ignorer les aspects politiques des questions soulevées. Cependant, il importe de préciser que l'analyse faite dans ce rapport se limite à rendre compte de l'état du droit en ces matières.

À cet égard, il est indéniable que, dans le cadre de l'ordre juridique actuel, les Conventions du Nord ne peuvent être modifiées sans le consentement des nations autochtones qui y ont souscrit. Cette garantie, qui découle de la nature consensuelle des Conventions, était soumise au principe de la souveraineté parlementaire jusqu'en 1982. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* lui a conféré une valeur constitutionnelle. Sauf par un amendement à la Constitution, il ne peut être dérogé à une convention sans le consentement des peuples signataires.

Cependant, cette garantie d'intangibilité ne relève que de l'ordre juridique interne qui cesserait de s'appliquer par l'effet de l'accession du Québec à la souveraineté. En effet, le droit international ne comporte pas de règle au même effet et considère ce type de garanties comme des faits juridiques internes (voir par. 1.14 et 2.03 de l'avis). Le droit de veto sur le contenu des conventions que confère l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut, dès lors, faire obstacle à l'accession à la souveraineté qui est du ressort du droit international. Selon les experts, «Les Cris, les Inuit ou les Naskapis ne seraient pas davantage fondés à s'y opposer que n'importe quel propriétaire d'un bien quelconque qui, du fait de l'indépendance, perdrait, par exemple, la possibilité de saisir les juridictions fédérales dans tous les cas où cela est aujourd'hui possible» (par. 2.34 de l'avis[14]).

La souveraineté aurait pour effet la concentration de l'ensemble des compétences relatives aux autochtones entre les mains du nouvel État comme cela se produirait pour toutes les autres compétences aujourd'hui

---

13. Voir à ce sujet les témoignages des experts suivants devant la Commission : Stephen A. SCOTT, 26 novembre 1991 (CEAS-249); Richard FALK, 4 février 1992 (CEAS-705); et Mary Ellen TURPEL, 11 février 1992 (CEAS-823).

14. Dans les pages suivantes, la mention de l'avis fait référence au texte de Alain PELLET et collab., *op. cit.*

partagées entre les autorités fédérales et provinciales. En exerçant ses nouvelles compétences, l'Assemblée nationale pourrait choisir de remettre en vigueur les Conventions en fonction du droit québécois. Les Conventions seraient alors régies par la Constitution et les lois pertinentes du Québec.

Donc, même si la Constitution canadienne garantit aux autochtones qui sont parties aux Conventions du Nord que le retrait de l'une des autres parties, à savoir le gouvernement du Canada, ne pourra se faire sans leur consentement, on ne peut, sans confondre droit international et droit interne, assimiler cette garantie à une protection accordée aux autochtones contre la modification du statut politique du Québec.

Notons que, selon les experts consultés, les ententes avec les peuples autochtones sont des instruments *sui generis* qui, malgré leur nom, ne constituent pas des traités au sens du droit international (par. 3.23 de l'avis). La Cour suprême du Canada a du reste qualifié ces accords de la même façon[15]. Par conséquent, le droit international considérerait que, si elles étaient remises en vigueur par l'Assemblée nationale d'un Québec souverain, les Conventions du Nord seraient des faits juridiques internes, comme c'est le cas actuellement (par. 1.14 et 2.03 de l'avis).

Quant aux obligations fiduciaires du gouvernement fédéral à l'égard des autochtones du Québec, il va de soi que la cessation de l'application de la Constitution du Canada dans un Québec souverain y mettrait un terme, puisque ces obligations découlent de l'interprétation judiciaire des dispositions pertinentes des lois constitutionnelles canadiennes.

Par ailleurs, à propos de la faculté pour les nations autochtones de déclarer leur propre souveraineté, les experts écrivent que le droit international contemporain tend à leur reconnaître des droits étendus sur leurs terres et territoires ancestraux. Ils ajoutent toutefois que «quelle que soit la valeur juridique des textes qui traduisent cette tendance, ils ne vont pas jusqu'à reconnaître à ces terres et territoires un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État et ces droits ne s'apparentent en aucune manière à des droits de souveraineté» (par. 3.31 de l'avis)[16].

Selon l'avis, les autochtones détiennent le droit à l'autodétermination, mais celui-ci ne leur confère pas un droit à la souveraineté étatique. Le contenu exact du droit d'un peuple à disposer de lui-même varie selon les

---

15. *R.* c. *Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025.

16. Voir la section 4.4 du présent rapport.

circonstances. Les composantes essentielles de ce droit sont déterminées par deux termes : *identité* et *démocratie*. En effet, l'étude indique que ce droit :

[...] *signifie à la fois le droit à une identité propre, celui de choisir et celui de participer : «It also, at least for now, stopped being a principle of exclusion (secession) and became one of inclusion : the right to participate. The right now entitles peoples in all states to free, fair and open participation in the democratic process of governance freely chosen by each state*[17].»

L'application de ce principe d'autodétermination à la situation des 62 000 autochtones du Québec paraît en parfaite continuité avec ce qui a déjà été amorcé ici depuis les années 1970. Le Québec a déjà reconnu l'identité propre des nations autochtones. Leur participation à la vie collective et publique repose sur des garanties juridiques, et elle est encouragée. La faculté pour les peuples autochtones d'exercer des choix se matérialise de plus en plus dans la mesure où des ententes avec les parties gouvernementales leur confèrent déjà et continueront de leur conférer une autonomie gouvernementale plus importante. C'est là une tendance qui se poursuivra, peu importe le statut constitutionnel et politique du Québec.

4.3.4 Les avenues possibles

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les relations entre l'État et les nations autochtones pourraient suivre deux grandes voies, c'est-à-dire la continuation des droits actuellement consacrés par le régime canadien, ou encore la redéfinition des rapports entre l'État et les nations autochtones, de concert avec les autochtones eux-mêmes.

La première voie perpétuerait le modèle actuel. Le Québec prendrait sous sa responsabilité les obligations fiduciaires qu'assume actuellement le gouvernement fédéral. Les droits ancestraux ou issus des traités seraient reconnus et confirmés, et auraient prépondérance sur les dispositions d'une charte des droits fondamentaux. Il s'agit possiblement pour certains du modèle le plus sécurisant à court terme malgré que l'on ne connaisse pas encore la portée juridique exacte des garanties constitutionnelles actuelles. En fait, l'ensemble de ce régime soulève des difficultés telles que ni les gouvernements, ni les autochtones n'acceptent dorénavant le *statu quo*.

---

17. Voir l'avis de Alain PELLET et collab., *op. cit.*, p. 53.

Une Commission royale sur les peuples autochtones a d'ailleurs été instituée en 1991 afin de faire progresser le débat et de recommander, d'ici 1994, des voies de solution.

La deuxième voie est celle de la redéfinition des rapports entre l'État et les nations autochtones, de concert avec les autochtones eux-mêmes. Cette approche viserait à bâtir un régime constitutionnel assurant aux nations autochtones l'exercice d'une véritable autonomie gouvernementale qui leur permettrait de préserver leurs valeurs culturelles tout en participant à la vie collective. On pourrait, par exemple, envisager un modèle gouvernemental de nature publique. Un tel gouvernement exercerait des pouvoirs et des responsabilités dans certains domaines; il bénéficierait de transferts globaux et inconditionnels de fonds et d'un pouvoir de taxation régionale ou locale pour assumer véritablement la responsabilité de ses choix de gestion des affaires publiques. De plus, le processus d'amendement de la Constitution d'un Québec souverain devrait assurer un rôle aux autochtones.

Quelle que soit l'avenue choisie, il demeure nécessaire que s'articulent entre l'État et les nations autochtones des rapports stables et largement acceptés, ce qui interpelle non seulement l'État mais aussi, sinon davantage, les autochtones eux-mêmes. Advenant un référendum favorable à la souveraineté du Québec, il importerait donc d'assurer la participation la plus étroite possible des nations autochtones à la définition de leur statut politique au sein du nouvel État.

Au-delà du droit, les témoignages des représentants autochtones amènent à conclure qu'à moins d'une entente préalable avec les autochtones, l'accession du Québec à la souveraineté serait une source de difficultés accrues dans les rapports entre les nations autochtones et le reste de la société québécoise.

4.4 Le territoire

Comme le peuple, le territoire est un des éléments constitutifs de l'État souverain. L'accession du Québec à la souveraineté amènerait à se poser la question suivante : quel serait alors le territoire du Québec? Plus précisément, est-ce que celui-ci coïnciderait avec les frontières actuelles de la province de Québec telles qu'elles sont définies dans l'ordre constitutionnel canadien? Compte tenu de l'importance de la question et de sa complexité juridique, la Commission a requis l'avis du groupe international de juristes précité. La Commission a aussi invité trois juristes québécois, Henri Dorion, Stephen A. Scott et Henri Brun, à l'entretenir de la question territoriale dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté. D'autres témoins entendus en Commission ont également abordé cette question, soit André Patry ainsi que les chefs autochtones, Jean-Maurice Matchewan, Ovide Mercredi et Matthew Coon Come. La Commission a de plus bénéficié des témoignages de Gordon Robertson et Bradford Morse devant la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle. En outre, la Commission a commandé une étude sur les frontières maritimes d'un Québec souverain au juriste Jonathan I. Charney. Ces travaux et témoignages ont inspiré l'analyse que fait de cette question la Commission.

4.4.1 Le territoire terrestre

Le Québec est entré dans la fédération canadienne avec le territoire que possédait le Bas-Canada sous l'Union. La *Loi constitutionnelle de 1867* (art. 146) prévoyait que les modifications aux frontières du Dominion canadien seraient ratifiées par des décrets du Cabinet britannique. La *Loi constitutionnelle de 1871* (art. 3) a confirmé la compétence du Parlement fédéral lorsqu'il s'agit de modifier les frontières internes du Canada, pourvu que la loi modificatrice soit agréée par l'assemblée législative des provinces touchées.

Conformément à cette dernière procédure, le territoire du Québec a été prolongé, en 1898 et en 1912, jusqu'à la rive de la baie et du détroit d'Hudson et jusqu'à la rive de la baie d'Ungava, par deux lois du

Parlement du Canada dont l'adoption a été acceptée par deux lois du Parlement du Québec[18].

La *Loi constitutionnelle de 1982* (art. 43a) consacre l'exigence du consentement des provinces touchées pour modifier une frontière interprovinciale. Or, l'article 43 n'abroge, ni expressément, ni implicitement, l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871*. Ce dernier demeure en vigueur et continue d'avoir effet à l'égard des frontières autres qu'interprovinciales. Ainsi, dans l'ordre constitutionnel actuel, le territoire du Québec ne pourrait être amputé au profit des territoires fédéraux ou de ceux d'une autre province; tout comme il ne pourrait être augmenté à leur détriment, sans l'assentiment de l'Assemblée nationale. Dans le cadre de la fédération canadienne, l'intégrité territoriale du Québec est donc assurée.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, le droit canadien cesserait de s'appliquer sur le territoire québécois. L'intégrité territoriale du Québec ne relèverait plus des règles du droit constitutionnel canadien, mais de celles du droit international. Afin de mieux cerner l'état actuel du droit international en la matière, la Commission a demandé un avis commun à cinq juristes éminents[19].

Cet avis répond aux deux questions suivantes, qui ont été formulées par le secrétariat de la Commission :

Question n° 1

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient-elles les frontières actuelles, qui comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, ou celles de la province de Québec au moment de la formation de la fédération canadienne en 1867?

---

18. *Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec*, S.Q. 1898, c. 6 et S.C. 1898 (61 Vict.), c. 3, et *Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, S.Q. 1912, c. 7 et S.C. 1912 (2 Geo. V), c. 45.

19. Avis de Alain PELLET et collab., *op. cit.*

Question n° 2

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le droit international ferait-il prévaloir le principe de l'intégrité territoriale (ou *uti possidetis*) sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, plus particulièrement :

- les revendications des autochtones du Québec qui invoquent le droit à l'autodétermination des peuples au sens du droit international;

- les revendications de la minorité anglophone, notamment en ce qui concerne les régions du Québec où cette minorité est concentrée;

- les revendications des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, quelle que soit l'origine ethnique de ces personnes?

Les réponses données par ce groupe d'experts sont les suivantes :

Question n° 1

Dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, les frontières du Québec souverain seraient les frontières actuelles et comprendraient les territoires attribués au Québec par les lois fédérales de 1898 et de 1912, sauf accord en sens contraire de la province avant l'indépendance ou entre les deux États après celle-ci.

Question n° 2

Dans la même hypothèse, le principe de la continuité juridique (absence de vacuum juris*) conduit à faire prévaloir l'intégrité territoriale du Québec, garantie tant par le droit constitutionnel canadien que par le droit international public, sur les revendications visant à démembrer le territoire du Québec, que celles-ci émanent :*

- *des autochtones du Québec, qui ont tous les droits appartenant aux minorités auxquels s'ajoutent ceux reconnus aux peuples autochtones par le droit international contemporain, sans qu'il en résulte un quelconque droit de sécession*

- *de la minorité anglophone par laquelle la protection offerte par le droit international n'a aucun effet territorial, ou*

- *des personnes résidant dans certaines régions frontalières du Québec, qui, en tant que telles, ne bénéficient d'aucune protection particulière au regard du droit international.*

Ces conclusions sont renforcées par l'applicabilité du principe de la succession aux limites territoriales existantes au moment de l'accession à l'indépendance.

A) Les lois de 1898 et 1912

Le groupe d'experts rejette la thèse voulant que le Québec soit amputé des territoires qui lui ont été attribués en 1898 et en 1912[20]. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et la pratique récente suivie dans le cadre de l'accession à la souveraineté en dehors de tout contexte colonial, l'avis affirme que les considérations historiques ne présentent pas de pertinence pour la détermination des frontières d'un nouvel État. Le droit international est applicable à un nouvel État non pas avec effet rétroactif, mais en l'état des limites territoriales existant au moment de son accession à la souveraineté.

Le groupe d'experts signale que tous les États nouveaux émergeant de la sécession d'un État préexistant ont conservé, comme ceux issus de la décolonisation, leurs limites administratives antérieures. Dans le cas des États qui sont apparus récemment à la suite du démembrement de la Yougoslavie et de l'Union soviétique, «la communauté internationale a très fermement manifesté sa conviction qu'il y avait là une règle devant être respectée» (voir les par. 2.32 et 2.47).

Certaines personnes ont soutenu, devant la Commission et ailleurs, que le territoire d'un Québec souverain ne pourrait comprendre les territoires attribués au Québec par la loi de 1912, parce que le Québec ne respecterait pas, selon elles, une condition alors édictée en ces termes par l'article 2c de cette loi, voulant que le Québec reconnaisse les droits des autochtones dans ce territoire et en obtienne la remise[21]. Cette condition était formulée en ces termes :

[l]*a province de Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise de ces droits de la même manière, que le Gouvernement du Canada a ci-*

---

20. Voir les par. 2.28 à 2.34 de l'avis.

21. La loi de 1898 ne contenait aucune disposition analogue.

devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant;

Le groupe d'experts considère qu'il est loin d'être certain que le non-respect de cette condition, s'il avait été démontré, eût entraîné l'invalidité de la cession (par. 2.12).

Quoi qu'il en soit, la question ne se pose plus puisque l'article 2c a été abrogé par la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*[22], qui a été adoptée par le Parlement fédéral pour mettre en vigueur la Convention de la Baie James. Le Parlement du Québec a exprimé son consentement en 1976 à cette abrogation dans la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*[23]. La validité de cette législation ne fait pas de doute car, à l'image de l'article 2c de la loi de 1912 qu'elle modifie, cette législation a été adoptée de façon conforme à l'article 3 de la *Loi constitutionnelle de 1871*.

Selon le groupe d'experts,

[d]*ès lors, qu'elle qu'ait pu être sa portée initiale, la condition posée en 1912 n'a plus d'existence juridique et les territoires cédés alors font, sans restrictions, partie intégrante du territoire du Québec* (par. 2.12).

B) La frontière américaine

Le groupe d'experts établit une distinction entre, d'une part, la frontière entre le Québec et les États-Unis, et, d'autre part, les éventuelles frontières canado-québécoises. La première, qui est située au sud du Québec, est déjà une frontière internationale. Celle-ci serait maintenue par l'effet de la règle de la succession d'États en matière de traités relatifs aux limites territoriales. En effet, il est bien établi qu'un nouvel État succède aux limites internationales établies antérieurement par l'État qui avait la responsabilité de ce territoire (par. 2.22). Dans ce cas, la continuité juridique est intégrale; elle n'exige aucune expression de l'assentiment des États en cause ou de la communauté internationale. Le Québec pourrait donc se prévaloir des dispositions des traités américano-britannique de 1842 et canado-américain de 1908 qui ont fixé sa frontière

22. L.C. 1977, c. 32.

23. L.R.Q., c. c-67.

méridionale, et il devrait s'y conformer. Le Québec et les États-Unis demeureraient évidemment libres de modifier leur frontière commune par un nouveau traité.

C) Les frontières entre le Québec et le Canada

Quant aux frontières terrestres canado-québécoises, leur intangibilité découlerait d'une combinaison d'éléments : une sécession effective, le principe de l'intégrité territoriale et le principe de la continuité juridique (ou l'absence de *vacuum juris*, pour employer l'expression retenue par le groupe d'experts) (par. 2.16 à 2.19 et 2.39 à 2.43).

Une sécession est un fait politique dont le droit se borne à constater l'existence. Le droit international tire les conséquences juridiques de la sécession lorsque celle-ci aboutit à la mise en place d'autorités publiques effectives et stables qui contrôlent le territoire et la population qui y est établie (par. 2.40). Citant avec approbation une étude réalisée par le professeur José Woehrling pour la Commission Bélanger-Campeau, le groupe d'experts écrit que «la sécession serait considérée comme réussie si, durant un temps suffisamment long, les autorités québécoises parvenaient à exclure l'application du droit canadien sur leur territoire et, au contraire, réussissaient à y faire régner l'ordre juridique découlant de leurs propres lois et décisions» (par. 2.41).

Bien sûr, cette condition d'effectivité serait remplie si le gouvernement canadien acceptait la sécession et reconnaissait le Québec souverain. Pour le groupe d'experts, elle pourrait être remplie même si le gouvernement fédéral cherchait à s'opposer à la sécession (par. 2.39 et 2.41). En effet, l'effectivité s'apprécie globalement. Elle est susceptible de degrés et son appréciation peut être subjective. «La consistance du territoire, sa situation géographique, son accessibilité, son climat, la densité de sa population sont autant de facteurs dont le réalisme oblige à tenir compte» (par. 2.43). Ces éléments joueraient notamment un rôle dans l'appréciation de l'effectivité du pouvoir étatique dans la partie septentrionale du Québec, qui est une zone arctique, difficilement accessible et peu peuplée (par. 2.43).

Si l'effectivité était établie, l'indépendance s'étendrait à l'ensemble du territoire actuel du Québec (par. 2.43). L'effectivité donnerait lieu à l'application du principe de l'intégrité territoriale, fermement établi en droit international (par. 2.16 à 2.19 et 2.39).

À titre subsidiaire, le groupe d'experts présente un autre argument qui renforce sa conclusion (par. 2.44 à 2.50). Il s'agit du principe de l'*uti possidetis juris*, mis de l'avant par certains devant la présente Commission et, en 1990, devant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec[24]. Cette règle précise que les frontières, internes et externes, établies par un État prédécesseur obligent un État successeur et peuvent être invoquées par ce dernier, que leur origine provienne d'un traité international, d'une loi interne ou d'un acte unilatéral (par. 2.45).

Issu du phénomène de la décolonisation, le principe de l'*uti possidetis* a connu une extension et un affermissement récents dans la décision de 1986 de la Cour internationale de Justice dans l'Affaire du différend frontalier entre le Burkina Faso et le Mali, de même que dans un avis du 11 janvier 1992 de la Commission d'arbitrage de la conférence de paix de la Communauté économique européenne pour la Yougoslavie, au sujet des frontières de la Croatie et de la Slovénie (par. 2.46). Le groupe d'experts estime que ce principe a fait l'objet d'une pratique générale et qu'il n'est pas déraisonnable de le considérer comme une règle du droit international coutumier (par. 2.47 et 2.48).

D) Les autochtones et les minorités

Le groupe d'experts examine ensuite la position des peuples autochtones du Québec, lesquels revendiquent un droit à l'autodétermination au sens du droit international, et les droits des minorités d'un éventuel Québec souverain (par. 3.01 à 3.31). Le groupe d'experts est d'avis que, même si les autochtones, la minorité anglophone ou d'autres groupes pouvaient invoquer un droit à l'autodétermination, ou droit à disposer d'eux-mêmes, ce droit ne comporterait pas un droit de sécession. Seuls les peuples coloniaux, définis comme l'ensemble de la population d'un territoire non autonome et reconnus comme tels par les Nations Unies, disposent du droit d'accéder à l'indépendance s'ils le souhaitent (par. 3.06 et 3.08). «Telle n'est pas, à l'évidence, la situation des Québécois, ni celle des différentes minorités, autochtones ou anglophones notamment, se trouvant sur le territoire du Québec» (par. 3.06).

---

24. Voir notamment les témoignages de Henri DORION, 17 octobre 1991, (CEAS-149), de André PATRY, 7 novembre 1991 (CEAS-200) et celui de Henri BRUN, 26 novembre 1991 (CEAS-264) devant la Commission; de même que celui de Jacques-Yvan MORIN devant la Commission Bélanger-Campeau, 13 décembre 1990, *Journal des débats*, p. 1461.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas limité à telle ou telle catégorie de peuples. Il est variable dans ses conséquences précises en fonction des circonstances, mais il entraîne fort rarement un droit à l'indépendance. Il signifie cependant partout et toujours que tous les peuples ont le droit de participer aux choix politiques, économiques, sociaux ou culturels qui les concernent (par. 3.07 et 3.08).

En ce qui concerne plus particulièrement les peuples autochtones, le groupe d'experts considère qu'ils disposent du droit général à l'autodétermination, mais que celui-ci ne leur confère pas la faculté juridique de refuser que leur territoire fasse partie de celui d'un éventuel Québec souverain.

Ainsi, contrairement à ce qui se produit pour les minorités non autochtones, le droit international contemporain tend à reconnaître à ces peuples des droits étendus sur leurs terres et territoires ancestraux. Mais, quelle que soit la valeur juridique des textes qui traduisent cette tendance, ils ne vont pas jusqu'à reconnaître à ces terres et territoires un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État et ces droits ne s'apparentent en aucune manière à des droits de souveraineté (par. 3.31).

En ce qui concerne les autres minorités du Québec souverain, elles pourraient se prévaloir du droit international à certains égards, notamment pour assurer le maintien de leur identité culturelle, mais le droit international ne leur confère aucun droit de nature territoriale (par. 3.17 à 3.21).

En somme, à moins que le nouvel État souverain n'autorise expressément une modification à ses frontières, son territoire coïnciderait avec celui qu'il détenait à titre de province dans la fédération canadienne dès lors que ses autorités étatiques sont effectives et stables, et si elles contrôlent le territoire du Québec et si elles veillent à ce que la population soit soumise à un ordre juridique découlant des lois et décisions québécoises, et non plus canadiennes. Qui plus est, les peuples autochtones et les groupes minoritaires, présents au sein du Québec souverain, ne pourraient juridiquement remettre en cause l'intégrité territoriale de ce dernier.

Quant aux frontières éventuelles entre le Québec souverain et le Canada, le groupe d'experts consulté établit une distinction entre les frontières maritimes et les frontières terrestres (par. 2.35 et 2.36). Il signale que les règles de succession d'États applicables aux frontières terrestres du Québec ne sont pas forcément transposables en matière de délimitation maritime. Même si les eaux immédiatement adjacentes aux côtes du Québec étaient aujourd'hui considérées comme des eaux intérieures

canadiennes, les principes applicables à la succession d'États ne tiendraient pas en échec les règles universellement acceptées en matière d'attribution des espaces marins. Le groupe d'experts croit, au contraire, que, comme tout État souverain, le Québec pourrait alors «revendiquer l'application de ces règles et faire valoir son "droit inhérent" à la souveraineté territoriale ou à des droits souverains sur les mers adjacentes à ses côtes» (par. 2.36).

4.4.2 Le territoire maritime

La délimitation des espaces maritimes bordant le Québec pose un problème différent selon que l'on considère le nord ou le sud du territoire. La complexité et l'importance de la question ont amené la Commission à faire réaliser une étude portant spécifiquement sur ce point[25].

A) Au sud

Au sud-est, le Québec est bordé par le golfe du Saint-Laurent. Depuis 1763, par l'effet de la Proclamation royale, le territoire du Québec comprend le fleuve Saint-Laurent jusqu'à l'île d'Anticosti. De plus, une loi britannique de 1851 octroie au Québec la partie nord de la baie des Chaleurs, jusqu'à son embouchure dans le golfe du Saint-Laurent. En ce qui concerne le golfe, vu l'absence de dispositions législatives canadiennes expresses, il subsiste une incertitude lorsqu'il s'agit de déterminer si ces eaux constituent de la haute mer ou des eaux intérieures canadiennes et, dans cette dernière hypothèse, lorsqu'il faut déterminer s'il s'agit d'un territoire fédéral ou partagé entre les provinces riveraines.

Sur la scène internationale, le gouvernement du Canada, en se basant sur un titre historique, revendique pour le golfe le statut d'eaux intérieures canadiennes. Sur le plan interne, le gouvernement du Québec, quant à lui, considère que son territoire s'étend jusqu'à l'équidistance des rives selon une entente conclue en 1964 avec les autres provinces riveraines. Bien que cet accord n'ait pas été entériné par le gouvernement fédéral, celui-ci a néanmoins utilisé cette délimitation dans une entente sur les ressources sous-marines avec la Nouvelle-Écosse, en 1977.

L'étude réalisée pour la Commission conclut, à cet égard, que le golfe ne constitue pas une baie historique pour les raisons suivantes.

---

25. Jonathan I. CHARNEY, *The Maritime Boundaries of Québec*, Vanderbilt University, Tennessee, mars 1992, 100 p.

Premièrement, le Canada n'a jamais dressé des lignes de base droites[26] pour fermer cette étendue d'eau. Deuxièmement, les revendications canadiennes ont fait l'objet de contestations par les autorités américaines et françaises. Troisièmement, les déclarations ministérielles canadiennes sur le sujet sont loin d'aller toujours dans le sens d'une appropriation de ces eaux par le Canada. Quatrièmement, jusqu'en 1949, il y avait deux États riverains (le Canada et Terre-Neuve, alors colonie britannique) qui n'ont pas revendiqué conjointement ce territoire maritime. L'élaboration du titre historique depuis cette date ne serait pas d'une durée suffisante pour justifier un tel statut. Cinquièmement, les différentes lois canadiennes adoptées relativement au golfe, pour surveiller la navigation, ne constituent pas le régime juridique propre aux eaux intérieures; il est plutôt assimilable à celui d'une zone économique exclusive. Finalement, deux décisions judiciaires canadiennes récentes ont confirmé que le golfe ne constitue pas des eaux intérieures. L'étude conclut donc que, selon l'état actuel du droit, le golfe constitue des eaux internationales.

Par ailleurs, le droit international coutumier reconnaît à tout état côtier un droit inhérent à une mer territoriale, à une zone contiguë et à un plateau continental, ainsi qu'à une zone économique exclusive. Cette affirmation est fondée sur l'adage traditionnel, repris dans différentes décisions de la Cour internationale de Justice : la terre domine la mer. En conséquence, un Québec souverain se verrait donc attribuer dans le golfe une mer territoriale de 12 milles, une zone contiguë de 12 milles supplémentaires, un plateau continental, de même qu'une zone économique exclusive de 200 milles. Or, étant donné que le golfe a une dimension inférieure à 400 milles marins, un partage serait nécessaire. *A priori*, celui-ci devrait se faire selon le principe de l'équidistance des rives. C'est

---

26. Pour une définition de ce terme, voir les articles 5 et 7 de la Convention de 1982 sur le droit de la mer qui reprend le jugement dans l'*Affaire des Pêcheries* (Royaume-Uni c. Norvège), Arrêt du 18 décembre 1951, C.I.J. *Rec.* 1951, p. 116 et s. tiré de Pierre Michel EISEMANN et collab., *Petit manuel de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice*, Paris, Pédone, 1984, p. 33-37.
La troisième méthode, adoptée par de nombreux États et sans objections de principe de la part d'autres États, consiste à choisir sur la ligne de laisse de basse mer des points appropriés et à les réunir par des lignes droites; pour cette raison elle s'appelle méthode des lignes de base droites. [...]
En effet si l'acte de délimitation est unilatéral, son opposabilité relève du droit international. Il existe à ce propos diverses considérations fondamentales; les lignes de base ne doivent pas s'écarter de façon notable de la direction générale de la côte, la configuration de celle-ci résulte de l'intimité existant entre les formations terrestres et la mer, enfin les intérêts économiques propres à chaque région doivent être pris en considération.

l'approche qui a été adoptée en 1964 dans l'Accord interprovincial et reprise, en 1977, par le gouvernement fédéral, dans une entente avec la Nouvelle-Écosse.

Subsidiairement, le partage pourrait se faire en fonction de l'équité, telle que la jurisprudence de la Cour internationale de Justice la définit. Ainsi, il se pourrait que le partage mène à ne pas considérer les Îles-de-la-Madeleine comme un prolongement du territoire québécois pour la localisation de la ligne d'équidistance. Dans cette hypothèse, ces îles seraient entourées d'une mer territoriale de 12 milles. Elles auraient néanmoins un point de contact avec la zone économique exclusive du Québec au nord de cet archipel.

Compte tenu de ce qui précède, la délimitation effective de ces espaces maritimes dans le golfe requerrait, en fait, une entente avec le Canada.

B) Au nord

En vertu des lois de 1898 et de 1912, qui ont prolongé le territoire du Québec jusqu'à la baie d'Hudson et à son détroit et jusqu'à la baie d'Ungava, ce segment de la frontière est établi à la rive. Ce dernier terme a été interprété par les Conventions du Nord, signées par le Canada et le Québec, comme se rapportant à la ligne des basses eaux.

Le Canada revendique ces baies et ce détroit comme des eaux intérieures en se basant sur un titre historique. En effet, la Compagnie de la Baie d'Hudson a administré ces territoires jusqu'à la seconde moitié du XIX[e] siècle, soit avant leur transfert à la Couronne canadienne en 1870. Dès 1906, la législation canadienne reconnaît à la baie d'Hudson le statut d'eaux territoriales. En 1937, le gouvernement canadien décrète que des lignes de base droites seront tirées sur des cartes à l'embouchure du détroit d'Hudson pour fermer la baie. Or, ces cartes n'ont jamais été publiées. Enfin, en 1985, le gouvernement fédéral ferme officiellement l'archipel arctique, amenant ainsi dans son sillon les mers septentrionales. Même si cette dernière décision a suscité une réaction négative de la part de certains États, la pratique récente de ceux-ci permet de croire qu'il y aurait eu acquiescement implicite, vu le caractère ponctuel de cette opposition.

Bien que l'étude conclue aisément au statut d'eaux intérieures en ce qui concerne la baie d'Hudson, elle est plus nuancée en ce qui concerne le détroit d'Hudson et la baie d'Ungava. Le professeur Charney fonde cette dernière opinion sur les passages fréquents, entre 1948 et 1957, de brise-

glace américains effectuant des manoeuvres contraires à la souveraineté affirmée par le Canada et ce, sans la permission du Canada. De plus, le détroit d'Hudson constitue un accès, bien que relativement peu utilisé, au Passage du Nord-Ouest pour lequel différents États veulent assurer le régime de la libre circulation.

Par ailleurs, tel qu'il a déjà été mentionné, il ressort de l'avis du groupe international d'experts consultés par la Commission que, bien que les eaux nordiques puissent être considérées comme des eaux intérieures canadiennes, le Québec pourrait s'y voir conférer un accroissement de son territoire maritime. Ils fondent cette opinion sur le fait que :

les règles de succession d'États applicables aux frontières du Québec ne sont pas forcément transposables en matière de délimitation maritime.

Ce qui les amène à conclure que :

le Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, pourrait revendiquer l'application de ces règles et faire valoir son droit inhérent *à la souveraineté territoriale ou à des droits souverains sur les mers adjacentes à ses côtes*[27].

Pour sa part, l'étude du professeur Charney affirme qu'un Québec souverain, en vertu de l'article 7.6 de la Convention de 1982 sur le droit de la mer, pourrait remettre en cause toute ligne de base tirée relativement à la baie et au détroit d'Hudson, de même qu'à la baie d'Ungava puisqu'elle couperait la mer territoriale du Québec de la haute mer. De plus, l'émergence du Québec comme nouvel État riverain pourrait remettre en question le statut de ces espaces maritimes. De la sorte, ceux-ci pourraient, s'ils le détenaient, perdre leur statut d'eaux intérieures canadiennes fondé sur un titre historique. Le Québec serait alors justifié de revendiquer des accroissements significatifs de son territoire maritime. Le partage de ces espaces devrait se faire en conformité avec le principe d'équité.

En plus, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, le Québec pourrait revendiquer les îles adjacentes à ses côtes[28].

---

27. Alain PELLET et collab., *op. cit.*, par. 2.35 et 2.36.

28. Voir le témoignage de Henri DORION, 17 octobre 1991 (CEAS-154), devant la Commission et l'étude du professeur CHARNEY, *op. cit.*, p. 92-93.

Subsidiairement, si la baie et le détroit d'Hudson et la baie d'Ungava étaient considérés comme des baies historiques, et donc assimilés à des eaux intérieures canadiennes, il faudrait déterminer s'il faut considérer ces baies comme relevant conjointement des États riverains, à la manière du régime juridique applicable au golfe de Fonseca, en Amérique latine.

Néanmoins, pour certains experts, il pourrait se révéler difficile pour le Québec de revendiquer un accroissement territorial à même ces eaux puisqu'elles seraient assimilables au territoire terrestre du Canada. Si, le cas échéant, cette portion septentrionale du Québec se voyait enclavée, le droit international reconnaîtrait au Québec un droit de passage en transit sur le territoire canadien. Les modalités d'exercice de ce droit devraient toutefois faire l'objet de négociations avec l'interlocuteur canadien.

Étant donné la contiguïté et l'interdépendance des espaces maritimes du Québec et du Canada, il appert qu'une solution négociée serait nécessaire.

4.4.3 L'arbitrage des différends frontaliers

Si les négociations au sujet de la délimitation des espaces maritimes ne débouchaient pas sur un accord, le Québec devenu souverain et le Canada pourraient avoir recours, à l'instar de la pratique traditionnelle des États, à l'arbitrage au moyen de commissions mixtes ou de la Cour internationale de Justice. De tels recours constitueraient une reconnaissance implicite du Québec par le Canada, si la reconnaissance formelle n'était pas encore acquise. Pour ce qui est de la Cour internationale de Justice, le Québec pourrait, même s'il n'était pas encore membre des Nations Unies, lui soumettre un litige. Il devrait, comme le Canada, avoir préalablement accepté la juridiction de la Cour et s'être engagé à se soumettre à sa décision. Tout différend devrait alors être jugé en fonction du droit international public régissant dorénavant les relations entre les deux États.

On peut citer, à titre d'exemples, le récent arbitrage entre le Canada et la France à propos du plateau continental autour de l'archipel Saint-Pierre-et-Miquelon et l'arbitrage en 1984, par une chambre spéciale de la Cour internationale de Justice, sur la délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Maine entre le Canada et les États-Unis.

4.5 Les institutions

Deux experts, les professeurs Nicole Duplé et Jacques-Yvan Morin, ont présenté à la Commission leurs propositions sur la Constitution et les institutions politiques fondamentales d'un éventuel Québec souverain. Leurs exposés ont enrichi la réflexion de la Commission.

Sur le plan interne, le Québec est déjà doté d'institutions politiques du type de celles des États souverains. Ces institutions exercent, dans les domaines déterminés par la Constitution, les compétences étatiques sur le territoire du Québec. Elles sont régies par «une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni» (L.C. 1867, préambule) et conservent encore aujourd'hui les caractéristiques essentielles du régime parlementaire britannique dont la clef de voûte réside dans ce qu'il est convenu d'appeler la «souveraineté» du Parlement. L'expression marque la suprématie de ce dernier dans l'État. Il s'agit là d'un rapport entre la reine et les représentants du peuple qui s'est établi par couches successives, sans rupture profonde dans l'évolution. Le siège de la souveraineté dans l'État est ainsi passé progressivement de la personne du souverain à l'institution représentative de l'ensemble de la collectivité étatique. Cependant, la Couronne demeure, à titre formel, le symbole de la permanence de l'État, sur le plan externe, et celui de la personne de l'État, sur le plan interne.

Ce régime constitutionnel fondé entre autres sur des lois britanniques, des coutumes et des conventions constitutionnelles cesserait d'avoir effet sur le territoire du Québec, advenant la souveraineté. En effet, selon les règles du droit international relatives à la succession d'États, en cas de sécession, il n'y a pas de continuité juridique en matière de droit public. Une sécession effective qui suivrait un référendum favorable signifierait que le peuple retire aux mandataires institués dans le cadre du régime constitutionnel en vigueur la responsabilité d'exercer en son nom les compétences étatiques. C'est pourquoi, toutes les institutions politiques, tant fédérales que provinciales, cesseraient d'avoir autorité sur le territoire du Québec au moment de l'accession à la souveraineté.

Que la sécession s'opère à la suite d'un accord avec le Canada ou de façon unilatérale, elle nécessiterait une nouvelle attribution des compétences étatiques. Cela supposerait la mise au point d'un processus par lequel le peuple québécois, par ses représentants ou directement, instituerait de nouveaux mandataires et les habiliterait à exercer en son nom les pouvoirs nécessaires à l'exercice des fonctions exécutive, législative et judiciaire.

Il importe de s'arrêter d'abord au processus lui-même de mise au point d'un nouvel ordre constitutionnel, pour ensuite examiner les effets de l'accession à la souveraineté sur le rôle des institutions politiques.

4.5.1 Le nouvel ordre constitutionnel

Sur le plan interne, le Québec est déjà doté d'une constitution, c'est-à-dire d'un ensemble de règles déterminant le mode de gouvernement et les rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics. Ces règles sont contenues dans diverses lois (par exemple, *Loi sur l'Assemblée nationale*, *Loi électorale*, *Charte des droits et libertés de la personne*, etc.), conventions constitutionnelles (par exemple, le rôle du premier ministre) ou usages parlementaires. Elles sont vraisemblablement toutes du ressort du Parlement du Québec qui peut les modifier par une loi adoptée à la simple majorité des députés, à l'exception des règles relatives à la fonction de lieutenant-gouverneur. L'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982* exige pour la modification de cette fonction l'assentiment unanime du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives des provinces. Toutefois, c'est là le seul élément de la constitution interne du Québec qui ait été protégé ainsi. Sous cette réserve, la constitution du Québec s'apparente, dans sa forme, à celle du Royaume-Uni. Cette forme serait-elle maintenue dans un Québec souverain?

A) La forme de la constitution

Advenant la souveraineté, une constitution du même type pourrait certes être adoptée par le Parlement du Québec en reprenant la législation antérieure pertinente et en rendant applicables les conventions et usages actuels. Toutefois, selon les deux experts entendus par la Commission à ce sujet, la modification du statut politique du Québec commanderait l'élaboration d'une constitution formelle énonçant clairement les règles fondamentales servant d'assises au nouvel État.

De toute évidence, une telle constitution devrait tirer sa légitimité d'un large consensus au sein de la population. Les mécanismes à mettre au point pour son élaboration devraient, dès lors, assurer une large participation de représentants du peuple et prévoir que le texte définitif soit soumis à l'approbation de ce dernier par référendum. Selon les deux experts entendus par la Commission, cette démarche importante et complexe aurait avantage à être conduite en deux temps : on adopterait d'abord une constitution à titre provisoire et, après l'accession à la souveraineté, on procéderait à son adoption définitive.

B) Le régime constitutionnel provisoire

L'adoption d'une constitution à titre provisoire viserait à mettre en place un cadre constitutionnel minimal applicable à compter du jour de l'accession à la souveraineté jusqu'à la proclamation d'une constitution permanente. Ce régime provisoire permettrait d'assurer rapidement la stabilité et la continuité des rapports juridiques tout en remettant à plus tard les débats fondamentaux sur l'organisation des pouvoirs publics. Il énoncerait les normes fondamentales de droit qui sont nécessaires pour éviter que le passage du statut d'État fédéré à celui d'État souverain ne crée un vide juridique dans le domaine des fondements des institutions politiques et des rapports entre les citoyens et l'État. Une constitution provisoire devrait aussi prévoir la façon de la modifier, de la remplacer ou de lui conférer un caractère de permanence.

Ce texte pourrait être élaboré avec le concours d'experts au sein d'une commission parlementaire et ensuite proposé pour adoption à l'Assemblée nationale. Il devrait évidemment être arrêté avant l'avènement de la souveraineté. Un expert a suggéré qu'il le soit avant la tenue du référendum sur la souveraineté pour être présenté à l'électorat à cette occasion.

La légitimité de la démarche à l'intérieur d'un État où le peuple assume la souveraineté requiert en principe l'appui d'une consultation populaire. Ainsi, à défaut d'être proposée lors du référendum ou soumise à l'approbation populaire, avant l'accession à la souveraineté, une constitution provisoire élaborée par l'Assemblée nationale serait plus légitime si cette élaboration procédait d'un mandat exprès du peuple. Ce mandat pourrait découler d'un résultat affirmatif du référendum dans la mesure où les tenants de la souveraineté l'auraient proposé de façon explicite au cours du débat référendaire en précisant les principes de base sur lesquels élaborer la constitution provisoire.

C) Le régime constitutionnel définitif

La procédure d'instauration définitive d'un régime constitutionnel devra être plus solennelle et plus exigeante que celle de l'adoption des lois. Certains ont évoqué la possibilité de confier à cette étape le pouvoir constituant à l'une ou l'autre de deux assemblées représentatives : l'Assemblée nationale ou une assemblée dite constituante composée de personnes élues ou nommées spécifiquement à cette fin. Le recours au référendum a également été jugé souhaitable par les deux experts. Dans le régime politique actuel, on ne peut donner d'effet contraignant à un

référendum, car une telle procédure violerait le principe de la souveraineté parlementaire et, bien sûr, affecterait la fonction de lieutenant-gouverneur. Dans un État où la souveraineté serait dévolue, en principe, au peuple, l'exigence d'une approbation par référendum de toute mesure constitutionnelle pourrait être imposée.

De plus, des procédures d'adoption et de modification propres à enraciner la constitution dans un large consensus pourraient aussi être considérées. On pourrait, par exemple, assujettir la décision à l'exigence de majorités qualifiées en certaines matières. Pour favoriser le traitement équitable des droits collectifs des minorités, la règle mathématique d'une majorité des voix, fût-elle proche de l'unanimité, n'offrirait pas à elle seule de garantie substantielle. Un mécanisme de participation des groupes minoritaires en tant que tels au processus constitutionnel lorsque leurs intérêts sont en cause, pourrait paraître nécessaire. L'établissement d'une pareille procédure pourrait être envisagée dans le cas de la minorité anglophone et des nations autochtones dont les droits bénéficient présentement d'une garantie constitutionnelle. La recherche d'une mesure propre à assurer une protection raisonnable des intérêts légitimes des groupes minoritaires présenterait le défi le plus important du processus d'instauration définitive du nouvel ordre constitutionnel.

Au total, le processus définitif d'adoption et de modification de la constitution devrait avoir la rigidité requise par l'impératif de stabilité de l'ordre constitutionnel et la souplesse nécessaire pour refléter les changements dans le contrat social.

D) Le contenu de la constitution

La constitution formelle d'un Québec souverain aurait pour principal objet de reconnaître la souveraineté du peuple, d'instituer des organes pour l'exercice, au nom de celui-ci, des compétences étatiques et de définir le rôle et les pouvoirs de chacun d'eux. Elle comprendrait probablement aussi une description des assises territoriales du Québec et une procédure de modification. Une charte des droits fondamentaux devrait également en faire partie, selon les experts entendus. Cette charte pourrait comporter des dispositions garantissant les droits des anglophones, des communautés culturelles et des autochtones.

Ces experts sont également d'avis que le Québec aurait intérêt à reprendre l'essentiel de ses institutions actuelles en leur apportant seulement les modifications requises par le changement de statut politique. Une telle

continuité de fait serait rassurante et éviterait de bouleverser trop de choses à la fois.

Enfin, la constitution devrait pourvoir à la continuité, malgré la sécession, du droit public antérieur jusqu'à ce qu'il soit modifié par la nouvelle autorité compétente, sauf incompatibilité avec le nouveau régime. Seul un examen minutieux du droit applicable dans les domaines de compétence fédérale sur le territoire du Québec avant l'accession à la souveraineté permettrait d'établir la mesure de cette incompatibilité.

4.5.2 La continuité des institutions

La constitution d'un Québec souverain pourrait vraisemblablement reprendre beaucoup des règles qui régissent en ce moment l'exercice des fonctions exécutive, législative et judiciaire dans l'ordre constitutionnel canadien. Elle pourrait faire de même des rapports entre les organes chargés de l'exercice de ces fonctions. Toutefois, en mettant fin au régime monarchique, l'accession à la souveraineté obligerait probablement à pourvoir au remplacement du représentant de la reine et à déterminer le rôle du nouveau chef de l'État dans l'exercice des fonctions exécutive et législative. Par ailleurs, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux qui, présentement, sont en partie du ressort du Parlement du Canada devraient subir des modifications substantielles.

A) La fonction exécutive

Si les constituants entendaient maintenir au Québec un régime monarchique, ils pourraient désigner à nouveau la reine comme chef de l'État et titulaire de la fonction exécutive. Si tel était le cas, la constitution du Québec pourrait importer toutes les prérogatives et tous les pouvoirs présentement détenus par le gouverneur général du Canada et reconduire toutes les conventions constitutionnelles régissant leur exercice dans le cadre du régime parlementaire.

Par ailleurs, dans une hypothèse plus vraisemblable, si un régime républicain était instauré, les constituants auraient à créer une nouvelle institution pour l'exercice de la fonction de chef de l'État, et la personnification juridique et politique du nouvel État souverain. Devraient alors être déterminés : le mode de nomination du titulaire de la fonction, la nature de son rôle et l'étendue de ses pouvoirs tant sur le plan interne que sur le plan externe.

Dans l'hypothèse de la continuité d'un régime parlementaire, tous les pouvoirs, droits et obligations de la Couronne pourraient être dévolus au nouveau chef de l'État. La notion juridique d'État devrait alors être substituée à celle de Couronne.

Le mode de désignation du chef de l'État devrait, évidemment, tenir compte de la nature des pouvoirs de celui-ci. Un chef de l'Exécutif symbolique, du même type que le gouverneur général, ne devrait pas être élu au suffrage universel en raison du risque que représenterait une telle élection pour l'équilibre institutionnel. La légitimité de la fonction pourrait être assurée par une nomination faite par une majorité qualifiée de députés, comme en Italie. En revanche, l'élection par la population s'imposerait dans un régime «parlementaire présidentiel» apparenté au régime français et, à plus forte raison, dans un régime présidentiel de type américain.

Par ailleurs, lors de l'accession à la souveraineté, l'étendue du champ de compétence de l'organe exécutif s'accroîtrait. Les conséquences de ce changement sur le plan administratif sont exposées dans la deuxième partie du présent rapport.

B) La fonction législative

L'accession à la souveraineté n'entraînerait pas, en soi, de changement à l'organisation de la fonction législative, sauf en ce qui concerne la substitution du chef de l'État qui participe à son exercice. L'Assemblée nationale pourrait donc être instituée à nouveau à l'image de ce qu'elle est maintenant. Elle formerait, avec le nouveau chef de l'État, le Parlement du Québec pour l'exercice du pouvoir législatif. Les règles contenues dans la *Loi sur l'Assemblée nationale* pourraient être pratiquement toutes reprises en substituant le nouveau chef d'État au lieutenant-gouverneur.

La compétence matérielle du Parlement s'accroîtrait évidemment de tous les domaines qui sont présentement du ressort du Parlement du Canada. Cela aurait pour effet de rendre sans objet le mandat de représentation territoriale des députés et des sénateurs québécois au Parlement fédéral.

Comme l'accession à la souveraineté ne nécessiterait pas de changement au territoire terrestre, on peut penser que la composition de l'Assemblée nationale, au départ, pourrait demeurer la même et que la législation électorale pourrait être reprise avec des ajustement mineurs. Toutefois, se poserait la question de la représentation particulière des minorités et des

peuples autochtones au sein de l'Assemblée nationale ou d'une chambre haute du Parlement du Québec.

C) La fonction judiciaire

Lors de l'accession à la souveraineté, tous les tribunaux constitués par une loi fédérale perdraient juridiction sur le territoire du Québec. C'est le cas de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale et des nombreux tribunaux administratifs exerçant une compétence quasi judiciaire dans des domaines de compétence fédérale comme le transport extra-provincial, les télécommunications, l'aéronautique, etc.

En ce qui concerne les tribunaux constitués par des lois québécoises, il paraît clair que la Cour d'appel du Québec et la Cour supérieure perdraient également autorité, car les juges qui les composent sont nommés par le gouvernement fédéral en vertu d'une loi du Parlement du Canada. Il faut également noter qu'en matière criminelle, la procédure régissant le fonctionnement de ces tribunaux cesseraient d'avoir effet, car elle est prévue par une loi fédérale.

Par ailleurs, les tribunaux qui sont constitués par une loi québécoise et dont le gouvernement québécois nomme les juges, tels que la Cour du Québec, les cours municipales et les tribunaux administratifs qui sont du ressort exclusif du Parlement du Québec, pourraient être considérés comme maintenus par l'effet du droit de la succession d'États. Toutefois, la sécurité juridique commanderait sûrement de régler cette question par une législation explicite.

En matière civile et criminelle, le système judiciaire comporte trois instances. C'est la Cour suprême du Canada qui décide en dernier ressort de l'état du droit. Pour maintenir ces trois paliers de juridiction après l'accession à la souveraineté, le Québec devrait non seulement reconstituer la Cour supérieure et la Cour d'appel, mais également créer un nouveau tribunal suprême qui entendrait en dernier ressort les appels des décisions de la Cour d'appel. De plus, de nouveaux tribunaux administratifs devraient être mis sur pied pour assumer les juridictions des tribunaux administratifs fédéraux qui cesseraient d'exister.

Il faudrait également pourvoir à la nomination des juges de la Cour d'appel et de la Cour supérieure; les titulaires actuels de ces fonctions pourraient évidemment être nommés de nouveau s'ils le désirent. Les juges présentement nommés par le gouvernement du Québec pourraient également faire l'objet d'une nouvelle nomination.

Le maintien, dans un Québec souverain, d'un état de droit exigerait par ailleurs que l'indépendance des juges continue d'être assurée. Ce principe pourrait être explicité dans la constitution formelle.

Lors de leur nomination dans le cadre de la nouvelle constitution, tous les juges auraient sans doute à déclarer leur allégeance au nouvel État. Cela dissiperait toute ambiguïté sur l'application effective du nouvel ordre juridique.

4.6 La personnalité internationale

En qualité de province, le Québec a établi un réseau distinct de délégations à l'étranger et conclu un certain nombre d'ententes internationales dans ses domaines de compétence exclusive. Il s'est aussi taillé une place particulière au sein des institutions francophones internationales. Néanmoins, le Québec n'est pas un sujet de droit international; la personnalité juridique internationale revient exclusivement au Canada.

L'accession à la souveraineté signifierait précisément la modification radicale de la personnalité juridique du Québec qui acquerrait le statut de sujet de droit international. L'effet majeur de cette transformation serait de rendre directement applicables au Québec les règles du droit international.

S'il devenait souverain, le Québec pourrait agir, de façon exclusive, sur la scène internationale et conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États. Il participerait en outre aux diverses organisations internationales. Pour ce faire, il devrait préalablement avoir été reconnu et s'être donné une diplomatie adaptée à ses objectifs internationaux. Pour aider à comprendre cette situation, deux points seront traités dans cette section : la reconnaissance internationale et la participation à la communauté internationale.

4.6.1 La reconnaissance internationale

C'est le juriste André Patry qui a été invité à traiter de la reconnaissance internationale en Commission. Daniel Turp, Edward McWhinney et Joseph T. Jockel ont également abordé ce sujet lorsqu'ils ont rencontré les parlementaires.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, une déclaration de souveraineté ne suffirait pas pour établir des relations internationales. Pour ce faire, un nouvel État doit d'abord être reconnu. Sur le plan du droit international, un nouvel État existe dès qu'il réunit les trois éléments constitutifs suivants : un territoire, une population et un gouvernement capable de contrôler ce territoire de façon effective, d'exercer la puissance publique sur cette population et de conduire des relations internationales. Le Québec n'aurait donc pas à être reconnu par les autres membres de la communauté internationale pour exister en tant qu'État souverain et exercer les pleines compétences sur sa population et sur son territoire. Cette situation comporterait toutefois des désavantages. Par exemple,

certains États pourraient refuser de négocier des traités bilatéraux avec le Québec, ou ériger des obstacles à ses exportations, sous réserve des dispositions du GATT à cet égard, si le Québec en devenait membre. Toutefois, certains États non reconnus ou reconnus par un nombre restreint d'États, Taiwan par exemple, sont parvenus à établir des relations non officielles s'apparentant à des relations diplomatiques avec nombre d'autres États et à s'épanouir économiquement. La reconnaissance faciliterait cependant l'insertion du Québec dans la Communauté internationale.

Traditionnellement, la reconnaissance était accordée à un État réunissant les trois éléments constitutifs de l'État, énoncés précédemment. Cependant, la pratique internationale récente suggère que des éléments nouveaux s'ajoutent à ces conditions traditionnelles[29]. En premier lieu, le nouvel État doit respecter les droits des minorités présentes sur son territoire. C'est ainsi qu'avant d'être reconnues par les États-Unis et les pays de la Communauté européenne, la Croatie, la Slovénie et la Bosnie-Herzégovine ont dû garantir les droits des membres des groupes minoritaires habitant sur leur territoire. Ensuite, pour être reconnu, le nouveau pays doit s'engager à respecter les frontières préexistantes. Enfin, la reconnaissance est accordée d'autant plus volontiers que l'accession à la souveraineté est le fruit d'une décision claire, prise de façon démocratique.

D'autres conditions à la reconnaissance peuvent s'ajouter à cette liste. Par exemple, les États membres de la Communauté européenne signalaient récemment que la reconnaissance nécessite, en plus, le respect des dispositions de la *Charte des Nations Unies* et des engagements souscrits dans l'*Acte final d'Helsinki* de 1975 et la *Charte de Paris* de 1990, notamment en ce qui concerne le maintien d'un état de droit et le respect des valeurs démocratiques et des libertés fondamentales. Elle suppose aussi la reprise des engagements de l'État prédécesseur en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaire et l'engagement à régler, par accord ou en recourant à l'arbitrage, toutes les questions consécutives à la succession d'États[30].

---

29. Voir à ce sujet la Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique par la Communauté européenne et le Communiqué de presse de la Maison-Blanche sur la reconnaissance des anciennes républiques yougoslaves.

30. Voir à ce sujet la Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique.

Même si un État souverain remplit toutes les conditions précitées, le droit international n'oblige pas les autres États à le reconnaître. La reconnaissance est un acte éminemment politique et de nombreuses considérations entrent en jeu au moment de la prise de décision des États.

Par exemple, le Canada n'hésiterait pas à reconnaître un Québec devenu souverain avec son assentiment. Par contre, advenant une proclamation unilatérale d'indépendance, sa décision dépendrait de différents facteurs dont possiblement : la volonté du nouvel État d'assumer une part équitable de la dette fédérale et de préserver l'espace économique actuel, sa manière de traiter les autochtones et les minorités sur son territoire.

Au sujet de ce dernier point, André Patry[31] exprime l'opinion que la responsabilité que le gouvernement fédéral détient présentement à l'égard des autochtones empêcherait celui-ci de reconnaître la souveraineté du Québec avant que leur sort dans le nouvel État soit réglé à la satisfaction du Canada. Edward McWhinney[32] signale toutefois que la question des autochtones n'a pas de lien juridique avec la question de la reconnaissance en vertu du droit international actuel.

Advenant la souveraineté, il importerait grandement au Québec d'être reconnu par le Canada, puisque le comportement d'Ottawa influencerait celui de multiples capitales étrangères. En effet, en reconnaissant le Québec avant que le Canada ne le fasse, les États étrangers poseraient un geste susceptible de compromettre le maintien de leurs relations harmonieuses avec ce dernier.

Les États-Unis compteraient sûrement parmi les États dont la réaction serait influencée par celle du Canada puisque c'est un pays ami et un partenaire économique important. Comme le signalait devant la Commission un expert américain, Joseph Jockel : l'accession du Québec à la souveraineté ne serait pas accueillie avec hostilité à Washington, mais «elle ne serait pas non plus accueillie avec enthousiasme [parce que] les États-Unis préfèrent un Canada uni[33].»

La reconnaissance d'un Québec devenu souverain de façon unilatérale pourrait donc tarder. Toutefois, comme le rappelaient certains experts devant la Commission, l'État nouveau qui respecte le droit international

---

31. André PATRY, 7 novembre 1991 (CEAS-201).

32. Edward MCWHINNEY, 12 février 1992 (CEAS-876).

33. Joseph T. JOCKEL, 12 février 1992, (CEAS-882).

finit tôt ou tard par obtenir la reconnaissance tacite ou expresse des autres États.

4.6.2 La participation à la communauté internationale

La Commission a entendu les avis de Louis Balthazar, Edward McWhinney et Joseph T. Jockel sur les relations internationales d'un Québec souverain. Elle a en outre confié au professeur Daniel Turp une étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie. Cette étude ainsi que les témoignages entendus ont enrichi l'analyse que fait la Commission de cette question.

A) La représentation à l'étranger

Actuellement, le Québec est présent sur la scène internationale par l'entremise de son ministère des Affaires internationales. Ce dernier exploite un réseau de 27 représentations étrangères et, pour l'année financière 1990-1991, il disposait d'un budget de 101,3 millions de dollars. Par ailleurs, le Québec utilise également les services des 81 ambassades du ministère des Affaires extérieures du gouvernement du Canada en matière de représentation étrangère.

Succédant à un État actif sur la scène internationale, un Québec souverain devrait s'interroger sur le rôle qu'il entend y jouer. Il devrait transformer ses délégations en missions diplomatiques et étendre son réseau de représentations. Or, une telle transformation ne se fait pas automatiquement. Il faut d'abord obtenir le consentement de l'État hôte qui doit agréer la mission et accréditer les représentants du nouvel État qui désire établir avec lui des relations diplomatiques. Un État n'est pas en droit d'exiger qu'un autre État reçoive sa mission et ses représentants. S'il devient souverain, le Québec devrait évidemment se conformer à ces pratiques.

Une participation active à la vie internationale exige des ressources importantes. À titre d'exemple, pour 1990, des pays dont la production est de taille comparable à celle du Québec, tels que la Finlande, la Suède ou la Suisse, consacraient respectivement 0,92 %, 1,12 % et 0,48 % de leur PIB aux affaires étrangères, incluant les dépenses consacrées à l'aide internationale. Le rapport correspondant pour le Canada s'élève actuellement à 0,55 %.

Bien que le Québec puisse avoir une diplomatie comparable à celle d'États de même taille, il est sans doute plus réaliste de penser que l'extension du réseau québécois de représentations à l'étranger se ferait de façon graduelle. Cependant, l'instauration d'une diplomatie indépendante se traduirait par des coûts de démarrage importants.

B) La succession aux traités internationaux

D'aucuns pourraient penser que la participation à la communauté internationale consiste simplement à avoir des relations diplomatiques avec les États qui la composent. Or, une part significative de cette participation prend la forme de traités, d'ententes, d'échanges de lettres entre les États. Il convient donc d'examiner les règles de succession d'États en matière de traités de façon à apprécier les obligations qui incomberaient au Québec en tant qu'État successeur aux ententes internationales conclues par le Canada[34].

En cette matière, deux tendances s'opposent. La première, dite de la *table rase*, suppose que l'État successeur n'est lié que par les traités auxquels il décide d'adhérer. La deuxième thèse, dite de la *continuité*, suppose plutôt que l'État faisant sécession doit assumer toutes les obligations conclues par l'État prédécesseur sur le plan des traités internationaux. Cette deuxième thèse a prévalu dans la Convention de Vienne sur la succession d'États aux traités (art. 34). Cette convention est cependant restée lettre morte : elle n'est pas entrée en vigueur et les États continuent d'appliquer, en pareille circonstance, la règle de la table rase.

Toutefois, une norme est généralement admise en ce qui concerne les traités territoriaux et ceux instituant un régime territorial : en ces matières, il y a succession automatique. Cette solution trouve son fondement dans la règle du respect de l'intégrité territoriale et de la stabilité des frontières lors de l'accession à la souveraineté. Ainsi, tous les traités créant des frontières internationales, tels que le traité de 1908 établissant la frontière Canada—États-Unis et les traités prévoyant le régime juridique relatif à la Voie maritime du Saint-Laurent, lieraient juridiquement et de façon automatique un Québec devenu souverain. Le Canada et les États-Unis demeureraient liés par les accords sur la Voie maritime. Cependant, ils devraient permettre les adaptations nécessaires

---

34. Daniel TURP avec la collaboration de Frédéric GOUIN, *Étude sur la succession du Québec aux traités auxquels le Canada est partie dans l'hypothèse d'une accession du Québec à la souveraineté*, décembre 1991, 217 p.

aux institutions communes afin de tenir compte du nouveau partenaire que serait le Québec.

De la même façon, le Québec devrait assumer les obligations prévues par tout traité déclaratif de normes coutumières internationales ou de normes impératives de droit international. Cette catégorie de traités regroupe notamment les nombreuses conventions relatives aux droits de la personne, la plupart ayant pour dépositaire le Secrétaire général des Nations Unies. La pratique de ce dernier consiste à envoyer au nouvel État membre des Nations Unies la liste des traités conclus par l'État prédécesseur et à demander à l'État successeur de lui notifier son accession le cas échéant. Même si, à proprement parler, la règle de succession automatique ne s'applique pas, l'accession à ces traités est toutefois inconditionnelle. Du reste, le Québec, de son propre chef, s'est déclaré lié, à titre d'entité fédérée, par la plupart des instruments internationaux de protection des droits de la personne et des libertés fondamentales. La demande du Québec d'adhérer à ces conventions à titre d'État souverain serait de nature à favoriser la reconnaissance de celui-ci par les autres États.

D'autres genres de traités multilatéraux sont considérés comme ayant un caractère personnel, c'est-à-dire que leur contenu est fonction de l'identité des États qui y sont parties. La règle veut qu'ils soient renégociés. C'est le cas de traités d'alliance militaire, et d'arbitrage ou d'assistance mutuelle. Dans tous les cas, l'accession du nouvel État doit être compatible avec l'objet et le but du traité.

En vertu de la règle admise, soit celle de la table rase, un nouvel État souverain doit négocier son accession à ces traités bilatéraux. Le Québec ne succéderait donc pas aux traités qui lient le Canada aux autres États, à moins que ces traités n'entrent dans l'une des catégories pour lesquelles il y a succession automatique. Il devrait, entre autres choses, prendre position quant aux 130 traités bilatéraux que le Canada a conclus avec les États-Unis seulement et qui peuvent avoir un intérêt pour le Québec. Le plus connu est, sans doute, l'Accord de libre-échange.

C) L'adhésion aux organisations internationales

Pour ce qui est de l'adhésion aux organisations internationales, la pratique veut que le nouvel État choisisse les organisations dont il veut faire partie et qu'il pose sa candidature selon la procédure établie dans leur acte constitutif.

La procédure d'adhésion à certaines grandes organisations internationales peut être citée, à titre d'exemple. L'Organisation des Nations Unies s'attend à ce que le nouvel État notifie sa volonté, au Secrétaire général, d'en devenir membre et ratifie sa Charte. Cette adhésion devient formelle par un vote de l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de sécurité. La procédure d'accession à l'Organisation internationale du travail comporte une déclaration adressée au directeur général par laquelle le nouvel État reconnaît qu'il est lié par les dispositions des conventions de l'Organisation auxquelles l'État prédécesseur était partie. Le Fonds monétaire international prévoit qu'un État peut accéder à cette organisation à la suite d'une recommandation majoritaire du Conseil des gouverneurs. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement ne confère le titre de membre qu'aux États préalablement devenus membres du Fonds monétaire. Dans le cas de l'Organisation de l'aviation civile internationale, le statut de membre peut être obtenu par simple ratification de la Convention de Chicago, qui crée cette organisation. Finalement, le Québec détient actuellement le statut de gouvernement participant au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique, principale organisation de la francophonie; le Québec pourrait devenir un État membre en signant et en ratifiant sa convention et sa charte. La pertinence pour le Québec d'adhérer à d'autres organisations telles que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, l'Organisation des États américains, le Commonwealth et l'Union postale universelle, devrait être évaluée.

En résumé, le Québec acquerrait la personnalité internationale du fait de son accession à la souveraineté. Pour que cette personnalité donne tous ses effets, le Québec devrait être reconnu par les autres États qui consentiraient, par le fait même, à entretenir des relations diplomatiques avec lui. Il pourrait ensuite établir des ambassades sur leur territoire et conclure avec eux des accords internationaux.

D) La minorité francophone du Canada

Si le Québec devenait souverain, les personnes ayant le français comme langue d'usage ne représenteraient plus qu'environ 4 % de la population canadienne. Elles seraient concentrées surtout au Nouveau-Brunswick, ainsi qu'à l'est et au nord de l'Ontario.

Le soutien que le Québec, à l'instar du Canada, apporterait alors à ces communautés pourrait en favoriser l'épanouissement. Le Québec s'en trouverait lui-même enrichi puisqu'il profite de toute extension de l'aire d'utilisation de la langue et de la culture françaises en Amérique du Nord.

Comme le signalait récemment la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada[35], un «partenariat avec le Québec [...] existe déjà dans plusieurs domaines». La collaboration avec le mouvement Desjardins, la concertation en matière d'alphabétisation, les ententes dans les secteurs du tourisme, les contrats de fourniture scolaire, la distribution culturelle et les échanges-jeunesse en constituent quelques exemples. Un Québec souverain voudrait sans nul doute multiplier des initiatives de ce genre.

La Fédération mentionne de plus le rôle important des bureaux que le Québec a ouverts ailleurs au Canada, lesquels «ont permis un rapprochement et une collaboration uniques entre l'ensemble de la francophonie». Ceux-ci pourraient être préservés et continuer de jouer un rôle important dans la diplomatie culturelle d'un Québec souverain.

35. FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS FRANCOPHONES ET ACADIENNE DU CANADA, mémoire présenté le 11 mai 1992 à la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle, p. 5.

5

Implications de la mise en oeuvre de la souveraineté

5.1 *Les aspects juridiques*

Dans le cadre de ses travaux sur les aspects juridiques de la mise en oeuvre de la souveraineté, la Commission a confié aux juristes Jean Gabriel Castel et Jeffrey Talpis le mandat d'examiner la question de la continuité juridique dans le cadre du droit international privé[1]. De même, Carole Tremblay a préparé, pour le bénéfice de la Commission, une étude intitulée *Les contrats conclus par la Couronne du chef du Canada avec des personnes morales ou physiques et dont l'objet se rattache au territoire québécois*. Pour leur part, les professeurs Daniel Turp et Jacques-Yvan Morin ont abordé certaines de ces questions lors de leurs témoignages. Ces études et ces témoignages, de même que les travaux complémentaires du secrétariat de la Commission, ont alimenté la réflexion sur les questions traitées dans cette section.

Généralement, le droit n'a pas pour fonction de créer de nouvelles normes sociales. Son rôle consiste plutôt à cristalliser celles qui correspondent à un certain consensus et à en assurer la sanction au nom de l'ensemble de la collectivité. Les règles de droit ne précèdent pas les changements

1. Jean Gabriel CASTEL et Jeffrey TALPIS, *L'accession du Québec à l'indépendance et la continuité de l'ordre juridique sur son territoire : les apports du droit international privé*, février 1992, 72 p.

politiques ou sociaux, mais visent plutôt à les traduire. Ainsi la sécession — changement politique majeur, s'il en est un — constitue un fait politique dont le droit tire des conséquences lorsque certaines conditions sont remplies.

Par ailleurs, la fonction première du droit dans la société est d'assurer une certaine permanence aux règles de conduite qui s'appliquent aux citoyens. Chaque jour, des individus, des sociétés, des gouvernements locaux prennent des décisions en fonction des règles établies. Toute perturbation importante du système de règles de conduite applicables sur le territoire peut avoir des répercussions sur les relations déjà établies entre l'État et les personnes ou entre les personnes dans l'État.

Deux des principales questions de nature juridique qui sont afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté ont trait aux modalités selon lesquelles entrerait en vigueur le nouvel ordre juridique québécois, et à la continuité du régime juridique applicable sur le territoire.

5.1.1 Les modalités de la sécession

D'un point de vue juridique, la sécession du Québec et son accession à la pleine souveraineté supposeraient substitution de souveraineté étatique. Comme l'ont indiqué les experts, il s'agit là d'un fait instantané. Avant qu'il survienne, le Québec demeurerait une province canadienne dont les relations avec le reste du Canada seraient régies par le droit constitutionnel; après, il s'agirait de rapports entre États souverains soumis à l'application du droit international. Il n'y a pas de situation intermédiaire possible entre la souveraineté et la non-souveraineté. Le droit international n'admet pas de vide juridique entre deux souverainetés qui se succèdent.

Un ordre juridique nouveau remplacerait donc l'ordre juridique canadien à compter du fait de la sécession, de façon à traduire en droit la réalité politique nouvelle. *A priori*, cette substitution serait instantanée peu importent les modalités de la sécession. À compter de l'accession du Québec à la souveraineté étatique, la question de la légalité en droit canadien des mesures prises pour opérer la sécession deviendrait sans objet.

Toutefois, la subsistance du nouvel ordre juridique québécois, à l'image de celle de la souveraineté étatique en droit international, serait essentiellement fonction de son effectivité sur le territoire. Sous ce

rapport, les modalités selon lesquelles s'effectuerait la sécession ne seraient pas sans effet.

Deux hypothèses principales se présentent à cet égard : celle de la sécession faite avec l'accord exprès ou implicite du Canada et celle de la sécession faite en l'absence d'un tel accord. La situation juridique dans laquelle se trouveraient les Québécois après la prise d'effet de la déclaration de souveraineté serait clarifiée plus rapidement dans la première de ces deux hypothèses.

A) L'hypothèse d'une sécession faite avec l'accord du Canada

Advenant un vote affirmatif lors du référendum sur la souveraineté, le gouvernement du Québec et les autres gouvernements canadiens pourraient négocier et conclure un accord par lequel ils s'engageraient à prendre un certain nombre de mesures propres à assurer la mise en oeuvre de la sécession du Québec de façon à favoriser une accession ordonnée à la souveraineté. Le précédent le plus souvent cité pour ce genre d'accord est celui de la sécession de Singapour de la Malaisie en 1965.

Un tel accord conclu préalablement à l'entrée en vigueur de la déclaration de souveraineté pourrait se traduire, notamment, par l'adoption d'un amendement constitutionnel établissant un mode de sécession ou pourvoyant directement à la sécession du Québec. L'accord pourrait également comporter l'engagement d'adopter diverses mesures législatives de caractère transitoire pour régler les questions afférentes à la succession d'États en droit interne. Les parties conviendraient d'une date commune d'entrée en vigueur de leur législation respective et assureraient aussi la continuité de l'ordre juridique.

Les mesures législatives préparatoires que pourrait prendre le Parlement du Québec ne seraient pas contraires à l'ordre juridique canadien puisqu'un amendement constitutionnel les aurait permises. À compter de l'entrée en vigueur de la déclaration de souveraineté, seul le nouvel ordre juridique québécois aurait effet sur le territoire du Québec. À compter de ce jour, les actes des nouvelles autorités québécoises ne seraient plus assujettis à l'ordre juridique canadien; leur validité ne pourrait être remise en question qu'à la lumière du nouvel ordre juridique québécois. Selon un tel processus, la sécession du Québec pourrait être qualifiée de conforme à la légalité préexistante.

Toutefois, la probabilité qu'un amendement constitutionnel autorise la sécession du Québec paraît très mince. Si un assentiment devait être

donné par le gouvernement du Canada ou des gouvernements provinciaux à la sécession du Québec, c'est vraisemblablement sur le plan politique qu'il se situerait. Ce consentement pourrait être formel et détaillé, comme il pourrait prendre la forme d'une déclaration unilatérale, ou encore être implicite. La réaction politique favorable de certains gouvernements n'empêcherait toutefois pas que les mesures préparatoires à l'accession à la souveraineté puissent être contestées devant les tribunaux. Cependant, puisque les mesures législatives préparatoires ne seraient vraisemblablement pas en vigueur avant le jour fixé pour l'accession à la souveraineté, même si elles étaient jugées invalides avant ce jour, elles acquerraient une validité certaine une fois reprises par les nouvelles autorités québécoises après l'accession à la souveraineté. Toutes ces mesures législatives recevraient alors application en toute sécurité juridique.

B) L'hypothèse d'une déclaration de souveraineté faite sans l'accord du Canada

Par ailleurs, si la sécession n'était pas faite avec l'accord du gouvernement du Canada, il pourrait arriver que ce dernier cherche à faire appliquer l'ordre constitutionnel canadien sur le territoire du Québec pendant un certain temps après la sécession. Il disposerait, du reste, de moyens juridiques importants pour tenter de maintenir l'effectivité du régime juridique préexistant.

Dans les situations d'urgence, la Constitution canadienne reconnaît au Parlement du Canada un pouvoir général de légiférer sur toute matière dans la mesure nécessaire pour remédier à la situation. Les règles du partage des compétences législatives seraient alors suspendues et aucun champ de compétence n'échapperait au Parlement canadien. De plus, ce dernier a déjà conféré au gouvernement fédéral, par la *Loi sur les mesures d'urgence*[2], le pouvoir d'intervenir rapidement par décret dans les situations de crise majeure, notamment, dans toute situation qui «menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.» Cette loi ne comporte pas de clause dérogatoire à la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais rien n'interdirait au Parlement fédéral de recourir à cette clause, au besoin, pour assurer la légalité d'interventions d'urgence. Les autorités fédérales seraient ainsi en mesure d'occuper complètement les champs de compétence nécessaires pour maintenir l'ordre public et, dès

2. L.R.C. chapitre 22, 4e suppl.

lors, pour assurer formellement l'application d'un ordre juridique canadien parallèlement à l'ordre juridique instauré par les nouvelles autorités québécoises.

Il pourrait donc arriver que, pendant une certaine période, les citoyens ne sachent pas clairement de quel côté se trouve la légalité. Les tribunaux pourraient être appelés rapidement à déterminer, en cas de litige, quel est le droit applicable sur le territoire.

Comme on l'a déjà dit, les membres des divers tribunaux institués ou réinstitués dans le cadre de la nouvelle constitution du Québec pourraient avoir été tous nommés par les nouvelles autorités québécoises et s'être engagés, lors de leur nomination, à exercer leur fonction dans le cadre du nouveau régime. On peut donc présumer dans ce contexte que les tribunaux québécois appliqueraient, *a priori*, les règles de droit fondées sur le nouvel ordre constitutionnel québécois même si les tribunaux fédéraux appliquaient l'ordre constitutionnel canadien.

Le rôle des tribunaux paraît capital, en un sens, pour assurer au régime juridique son caractère effectif. Cependant, il ne faut pas oublier que l'exécution des décisions judiciaires requiert le concours des autorités politiques, car les tribunaux ne disposent pas de moyens autonomes d'exécution de leurs décisions. Dans la mesure où l'autorité politique du nouveau régime serait bien établie, la situation juridique comporterait peu d'ambiguïté pour les tribunaux. En définitive, deux facteurs politiques l'emporteraient sur les considérations juridiques : la volonté du peuple québécois de faire sécession et la capacité des autorités québécoises à exercer le monopole de l'autorité publique sur le territoire du Québec.

Toutefois, s'il devait subsister de l'incertitude après la sécession, quatre principes de droit public permettraient de résoudre les questions de légalité des actes juridiques.

Le principe de base est celui de l'effectivité de l'ordre juridique. Selon ce principe, l'ordre juridique postérieur à la sécession prévaut dès que les nouvelles autorités exercent un contrôle effectif du territoire de l'État. Cette effectivité s'apprécie de façon générale sur l'ensemble du territoire et non pas sur chaque parcelle de celui-ci. Ainsi, une mesure juridique québécoise qui serait contestée devant les tribunaux, parce que contraire au droit constitutionnel canadien, pourrait être déclarée valide pour le motif que l'État québécois exerce un contrôle effectif sur son territoire.

Le second principe utile dans l'hypothèse d'une concurrence de deux régimes juridiques sur le territoire est celui de l'allégeance aux autorités

de fait. Il signifie que les autorités en possession du pouvoir ont droit à l'allégeance des citoyens pour assurer la bonne administration du gouvernement et la protection du public. En conséquence, on ne considérerait pas que les personnes qui respectent les lois poursuivant ces fins et adoptées par les autorités québécoises enfreignent le régime légal canadien même dans les cas où ces lois sont incompatibles avec celui-ci.

Le troisième principe est celui de la validité *de facto*. Il signifie que les actes édictés sous apparence d'autorité par une personne ou un organisme incompétents sur le plan juridique ont force obligatoire à l'égard des tiers. Par conséquent les droits, obligations et autres effets découlant des actes accomplis par des personnes en fonction des lois adoptées par des autorités québécoises seraient considérés valides *de facto* et leur validité ne saurait être mise en doute. Tous les actes qui devraient leur existence au fait que leurs auteurs ont présumé de la légalité de la sécession du Québec bénéficieraient donc de l'effet de l'application de ce principe.

Le quatrième principe qui pourrait être appliqué à la situation d'une sécession malgré l'opposition du Canada est celui de l'état de nécessité. Ce principe a été énoncé surtout à l'issue d'insurrections ou de sécessions, mais aussi dans d'autres types de situations qui bouleversent considérablement l'ordre juridique, comme l'inconstitutionnalité soudainement constatée de toutes les lois unilingues du Manitoba. Il statue que la nécessité permettrait de justifier la validité d'une conduite des autorités québécoises qui serait incompatible avec le droit canadien si la remise en cause de cette conduite était de nature à déstabiliser profondément l'ordre juridique.

Sur le plan juridique, une entente préalable avec le Canada portant sur des mesures préparatoires et transitoires favoriserait incontestablement une mise en oeuvre ordonnée de la sécession. Elle permettrait de régler à l'avance différentes questions ayant trait à la continuité entre le nouveau régime juridique et l'ancien. Les mesures ainsi convenues devraient être adoptées par les nouvelles autorités législatives québécoises à titre d'autorités souveraines sur le territoire.

Il importe encore une fois de noter que, même dans l'hypothèse d'un amendement constitutionnel autorisant la sécession, la souveraineté du Québec ne serait pas conférée par la Constitution canadienne ni par une entente entre le Québec et le Canada. Elle serait fondée plutôt sur la volonté du peuple du Québec et seuls les actes normatifs tirant leur source de cette volonté auraient effet sur le territoire du Québec à compter du jour de l'accession à la souveraineté.

Par ailleurs, la longue tradition démocratique du Canada et du Québec porte à croire que ni l'Assemblée nationale, ni le Parlement canadien ne chercherait à imposer en territoire québécois un ordre constitutionnel à l'encontre de la volonté du peuple du Québec.

5.1.2 La question de la continuité juridique

La mise en oeuvre de la souveraineté soulève un problème de continuité juridique qui se présente sous quatre aspects principaux. Le premier est celui de la continuité du droit pris dans son sens objectif d'ordre juridique; le deuxième concerne le statut des personnes ainsi que leurs droits et obligations dans leurs rapports de droit privé; le troisième est celui de la continuité des rapports contractuels avec l'État; enfin, le dernier soulève la question du traitement des procédures judiciaires en cours.

A) La continuité du droit en général

Pour éviter un vide juridique, de toute évidence intolérable, les autorités législatives d'un Québec souverain devraient adopter des mesures législatives entrant en vigueur à compter du jour de l'accession à la souveraineté. Cela permettrait de déterminer le droit applicable sur le territoire et de pourvoir à la continuité des situations juridiques acquises sous l'ancien droit.

Dans les domaines qui sont présentement du ressort du Parlement du Québec en vertu de la Constitution canadienne, cette opération pourrait s'effectuer au moyen de dispositions générales maintenant le droit antérieur sauf dispositions expresses, jusqu'à ce que celui-ci soit modifié conformément au nouveau régime juridique. Dans les domaines relevant de la compétence fédérale jusqu'à l'accession à la souveraineté, on pourrait aussi adopter une disposition générale stipulant qu'à moins d'être incompatibles avec la nouvelle Constitution québécoise, les lois fédérales antérieurement applicables sur le territoire du Québec continueraient d'être effectives comme si elles avaient été adoptées par l'Assemblée nationale, en y apportant les adaptations nécessaires.

Cependant, cette solution ne réglerait pas tous les problèmes, car plusieurs de ces lois seraient difficilement adaptables par simple interprétation, particulièrement en droit privé étant donné qu'elles procèdent d'un contexte de *Common Law*. De plus, plusieurs de ces lois devraient être adaptées pour qu'elles puissent s'appliquer dans le nouveau contexte; la responsabilité de l'application de chacune d'elles devrait être assignée à

un ministère ou à un organisme du nouveau gouvernement du Québec. Bon nombre de ces lois devraient, enfin, être exclues de l'application de la disposition générale de continuité, notamment dans tous les secteurs de chevauchement fédéral-provincial.

Dès lors, afin de réduire au minimum l'insécurité juridique, il serait préférable de préparer, à partir des lois et règlements fédéraux, de nouveaux textes québécois qui seraient adaptés à la tradition civiliste en vigueur au Québec. Les travaux législatifs préparatoires devraient, de toute évidence, commencer dans les délais les meilleurs après un référendum favorable à la souveraineté et toutes ces lois entreraient en vigueur le jour de l'accession à la souveraineté. En outre, une disposition générale devrait prévoir une présomption de continuité en cas de doute sur le droit applicable à une situation donnée dans un domaine qui était auparavant de compétence fédérale. Enfin, il serait vraisemblablement nécessaire, en certaines matières et pour une période limitée, que l'Assemblée nationale habilite le gouvernement à modifier par décret le droit antérieur afin de l'adapter à des situations imprévues.

B) La continuité des rapports de droit privé

La plupart des règles de droit privé relèvent présentement de la compétence du Québec. En légiférant pour maintenir le droit antérieur, l'Assemblée nationale assurerait la continuité des rapports de droit privé.

Toutefois, la souveraineté amènerait deux sortes de changements qui peuvent affecter cette continuité. D'abord, dans les domaines qui sont présentement de compétence fédérale, certaines modifications aux règles présentement applicables seraient inévitables, ne serait-ce que pour les adapter au nouveau contexte juridique. À propos de toute question de droit soulevée au sujet d'un acte ou d'un fait juridique antérieur, on devrait se demander si elle est régie par la règle ancienne ou par la règle nouvelle. Les experts consultés sont d'avis que les règles existantes en matière de droit transitoire pourraient permettre de déterminer la loi applicable.

Le deuxième type de changements liés à l'accession à la souveraineté ne résulterait pas d'une modification à la loi, mais plutôt de l'entrée en jeu d'un élément d'extranéité, par exemple la nationalité désormais étrangère d'un cocontractant canadien ou encore le rattachement des biens visés par le contrat à un État désormais étranger. Cet élément d'extranéité s'ajouterait aux faits, actes ou situations juridiques existants; on devrait dès lors se demander par quel ordre juridique ces derniers seraient régis.

À cet égard, le maintien et le développement, après l'accession à la souveraineté, de relations commerciales avec les autres parties du Canada auraient pour effet de multiplier le nombre de cas pouvant soulever des questions de cette nature.

Les situations où intervient un élément d'extranéité sont du ressort du droit international privé. Le nouveau Code civil du Québec comporte un système complet de règles portant sur les conflits de lois relativement au statut personnel, au statut réel, au statut des obligations et à la procédure ainsi que des règles portant sur la compétence des autorités du Québec pour statuer sur les litiges et pour exécuter des jugements étrangers. Pour l'application de ces règles, le Québec et chacune des autres provinces du Canada comme toute autre entité d'un État fédéral sont déjà considérés au même titre que les États souverains. Selon les experts consultés, les dispositions du nouveau Code civil permettraient en général de solutionner les questions du ressort du droit international privé, du moins dans les domaines qui sont présentement de compétence provinciale. La sécurité juridique commanderait toutefois de prendre des mesures particulières, surtout relativement à des matières présentement du ressort fédéral.

Par exemple, en ce qui concerne le statut des personnes physiques, le facteur de rattachement retenu par les règles du nouveau Code civil pour déterminer le droit applicable est celui de la province ou de l'État où se trouve le domicile de la personne en cause. Dans le cas du statut d'une personne morale, c'est la loi de la province ou de l'État en vertu de laquelle elle est constituée qui s'applique.

Dans ce dernier cas, une question particulière se poserait cependant. Les lois fédérales en vertu desquelles les personnes morales canadiennes sont constituées exigent de ces dernières qu'elles aient leur siège social au Canada. Advenant la souveraineté, celles d'entre elles ayant leur siège social au Québec devraient donc déménager leur siège social au Canada pour demeurer canadiennes. Elles pourraient cependant devenir québécoises en modifiant leurs statuts et en conservant leur siège social au Québec. Des mesures transitoires pourraient faciliter le maintien de ces sièges sociaux au Québec. Les experts consultés ont ainsi suggéré de modifier la législation québécoise de manière à assimiler les personnes morales constituées antérieurement en vertu d'une loi fédérale et conservant leur siège social au Québec à des personnes morales constituées en vertu de la législation québécoise.

Par ailleurs, les dispositions du nouveau Code civil du Québec prévoient que les droits réels sont régis par la loi de l'État où le bien est situé. Les

biens en transit sont, pour leur part, régis par la loi de l'État où ils sont destinés.

Les biens incorporels, principalement les créances, les titres négociables et la propriété littéraire, artistique ou industrielle soulèvent des difficultés quant à leur localisation. À ce sujet, il faut recourir à une localisation fictive. Diverses présomptions du droit international privé permettent alors de les localiser. Cependant, les droits sur les biens intellectuels présentent une difficulté particulière, car une oeuvre littéraire ou artistique ou une invention ne sont pas naturellement liées à un territoire particulier. C'est du reste pour cette raison que la matière a fait l'objet de différentes conventions internationales. Le droit de propriété industrielle soulève principalement des problèmes de conflit d'autorités, car sa protection suppose la délivrance d'un brevet par un service public. C'est donc la loi de l'État dans lequel l'invention a fait l'objet d'un brevet qui est mise en pratique. Les brevets sont présentement accordés au Canada en vertu d'une législation fédérale. Pour maintenir la validité d'un brevet canadien sur le territoire d'un Québec souverain, il faudrait que la nouvelle législation québécoise en la matière reconnaisse les droits acquis antérieurement en vertu des lois fédérales.

Enfin, l'accession à la souveraineté affecterait peu les relations contractuelles établies antérieurement. En vertu du droit international privé, l'intention exprimée par les parties continuerait de déterminer la loi applicable au contrat. En l'absence d'une stipulation à cet égard, les tribunaux appliqueraient à chaque contrat la loi de l'État qui présente les liens les plus étroits avec ce contrat.

Les experts ont signalé que certains types de contrats sont présentement régis par des règles substantielles ou des règles de droit international privé qui sont prévues dans des lois fédérales. C'est le cas, par exemple, des contrats de transport de marchandises par mer, des lettres de change, etc. Ces dispositions législatives devraient être étudiées minutieusement et adaptées aux besoins du nouvel État. Selon les experts consultés, il serait bon de signer la *Convention des Nations Unies sur les lettres de changes internationales et les billets à ordre internationaux* de 1988, ainsi que la *Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer* de 1978.

C) *La continuité des rapports contractuels avec l'État*

Tout comme les autres contrats de cette nature, les contrats internationaux conclus entre l'État et les personnes sont régis par la loi déterminée en fonction des règles du droit international privé. En général, ces contrats mentionneront explicitement que la loi de l'État contractant est celle qui régit le contrat.

En principe, les contrats conclus par le gouvernement du Québec devraient être assumés par le nouvel État du Québec puisque la province jouissait déjà de pouvoirs autonomes en vertu desquels elle a conclu ces contrats.

Par ailleurs, le gouvernement du Canada conclut de nombreux contrats dont l'objet se rattache au territoire du Québec. Que l'on pense aux contrats de fournitures et de services, aux contrats de travaux publics, aux contrats relatifs aux biens immeubles situés sur le territoire, aux contrats de concessions soit de service public, soit de ressources naturelles situées sur des terres publiques.

Les personnes qui ont conclu un tel contrat avec le gouvernement fédéral pourront-elles considérer que l'État québécois est substitué à l'État fédéral et en assume les obligations? La réponse à cette question est loin d'être facile. Les experts consultés ont signalé les difficultés que présente le droit international de la succession d'États à cet égard et ils ont montré l'importance pour le nouvel État du Québec de légiférer en ce domaine. Selon les tendances actuelles, il appert que la question devrait être examinée en fonction de la nationalité du cocontractant.

Si le cocontractant obtenait la nationalité québécoise, la question se réglerait uniquement en vertu du droit interne du Québec. Il s'agit de voir si l'État québécois assume de quelque façon le contrat conclu antérieurement par l'État fédéral.

Si le cocontractant est un étranger au regard du droit interne du Québec, il pourrait alors invoquer non seulement le droit interne québécois, mais également le droit international et la théorie des «droits acquis». La portée de cette théorie et sa mise en pratique sont toutefois loin d'être certaines. Les droits acquis sont les droits qu'une personne a acquis contre l'État prédécesseur, sous l'empire du droit de celui-ci. En vertu de la théorie des droits acquis, ces droits ne peuvent être modifiés ou abrogés par l'État successeur sans compensation.

Ainsi, lorsque l'État prédécesseur a transféré un droit de propriété à une personne qui s'avère un étranger selon le droit de l'État successeur, ce

dernier devrait respecter ce droit de propriété, mais il conserverait le droit d'exproprier moyennant compensation. Ainsi, un contrat de concession pour l'exploitation d'une forêt située sur une terre publique serait maintenu sous réserve du droit du nouvel État d'y mettre fin moyennant compensation.

Toutefois, différents auteurs rejettent cette théorie des droits acquis et prétendent que l'État successeur n'assume les contrats et obligations résultant de l'ancien ordre juridique que s'il le veut bien. Cette position d'un nouvel État amènerait inévitablement des pressions diplomatiques de la part des États dont les ressortissants constatent que leurs droits acquis ne sont pas respectés.

Afin de s'assurer d'une stabilité politique et juridique, il y aurait lieu pour le nouvel État québécois de préciser clairement ce qu'il advient des contrats qui ont été conclus avec l'État fédéral et qui se rattachent au territoire du Québec. Selon les experts consultés, l'adoption du principe de la substitution de l'État québécois aux droits et obligations contractés par l'État fédéral pour des objets rattachés au Québec assurerait la continuité et la stabilité dans les rapports juridiques. À un moindre degré, l'adoption du principe de continuité de ces contrats, sous réserve du droit du Québec de les modifier ou d'y mettre fin moyennant compensation, serait compatible avec l'objectif de stabilité juridique. Quoi qu'il en soit, il serait avantageux que des accords soient conclus entre l'État fédéral et l'État du Québec.

D) Les procédures judiciaires en cours

En vertu du droit de la succession d'États, les tribunaux fédéraux perdraient juridiction sur le territoire du Québec au moment de l'accession à la souveraineté. Qu'adviendrait-il alors des instances pendantes devant les tribunaux fédéraux, des instances qui n'ont pas vu le délai d'appel devant une cour d'appel fédérale expiré et des jugements exécutoires qui n'ont pas été satisfaits?

Une entente de coopération judiciaire entre le nouvel État du Québec et le Canada pourrait prévoir que les instances pendantes devant les tribunaux fédéraux soient tout simplement continuées devant le tribunal fédéral qui avait été saisi du litige. L'entente pourrait prévoir qu'un jugement d'un tribunal fédéral, rendu avant l'accession du Québec à la souveraineté et dont le délai d'appel ne serait pas expiré, puisse être porté en appel malgré la sécession. L'appel pourrait être entendu par le tribunal fédéral d'appel qui aurait été compétent. De plus, un jugement d'un

tribunal fédéral non encore exécuté au moment de l'accession à la souveraineté pourrait être reconnu et exécuté comme s'il s'agissait d'un jugement du Québec.

À défaut d'accord et afin d'assurer une certitude juridique sur son territoire, le nouvel État québécois pourrait adopter unilatéralement et expressément certaines mesures. À l'égard des instances pendantes devant un tribunal fédéral au moment de la sécession, il pourrait prévoir : le tribunal compétent, la loi, la procédure et la preuve applicables au litige, les garanties procédurales dont les modalités du droit d'appel; le législateur québécois pourrait reconnaître les jugements déjà rendus sans autres formalités. Enfin, en matière criminelle, la compétence des tribunaux du Québec pour entendre les poursuites fondées sur le droit criminel en vigueur antérieurement à la sécession pourrait être confirmée.

5.2 Les services gouvernementaux

L'accession du Québec à la souveraineté amènerait à se poser la question du maintien des services actuellement offerts à la population du Québec par le gouvernement du Canada et de l'intégration dans la fonction publique québécoise des fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux qui donnent ces services.

À ce propos, la Commission a entendu Jacques Lamonde et Pierre Roy, associés du Consortium Lamonde—Mallette, qui ont présenté leur étude portant sur le transfert de la responsabilité des services fédéraux dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté. La Commission a aussi entendu France Thibault et Denis Bradet, du cabinet d'avocats Grondin, Poudrier, Bernier, dont l'étude examine les questions juridiques relatives aux relations de travail advenant le transfert de fonctionnaires fédéraux au Québec.

5.2.1 L'état actuel des services fédéraux

La *Loi constitutionnelle de 1867* a établi au Canada un partage des responsabilités gouvernementales en précisant les domaines dans lesquels chacun des ordres de gouvernement, fédéral et provincial, peut légiférer de façon exclusive et en déterminant, dans certains domaines communs de compétence, lequel du gouvernement fédéral ou provincial peut agir de façon prépondérante.

Toutefois, ces règles n'ont pas eu pour effet d'établir une cloison étanche entre les responsabilités de chacun des ordres de gouvernement. Par exemple, le gouvernement fédéral intervient dans des domaines de compétence provinciale au moyen de subventions conditionnelles ou à l'aide de mesures accessoires à ses interventions dans des domaines de sa compétence. Enfin, le gouvernement fédéral est investi d'un pouvoir général d'agir à l'égard de toute matière non expressément attribuée aux provinces, comme la radiodiffusion; il en est de même à l'égard de toute question qui, en raison de sa dimension extra-provinciale, ne peut être rattachée aux domaines attribués aux provinces, comme la qualité du milieu hydrique dans la mer territoriale adjacente à une province ou l'aménagement de la région de la capitale nationale.

La *Loi constitutionnelle de 1867* ne reflète donc pas la pratique actuelle dans tous les champs d'activités où le gouvernement fédéral offre des services. Poser la question du sort des services offerts par le gouvernement fédéral au Québec, advenant la souveraineté, déborde ainsi

largement celle des compétences que la Constitution attribue directement à l'État central aux termes de l'article 91 de la *Loi de 1867*.

En fait, la population du Québec reçoit un fort volume de services de la part du gouvernement du Canada et ce, dans des domaines très variés. La liste suivante le reflète bien :

- *pour les particuliers* : les services de placement et d'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, les allocations familiales, les services de radio et de télévision, l'aide à la formation, à la recherche, au sport amateur et à l'expression artistique, les musées nationaux, l'inspection des aliments, les services météorologiques, les parcs nationaux, les services postaux, les services correctionnels, les logements sociaux et l'aide au logement, l'aide aux organismes communautaires notamment pour les personnes âgées et les personnes handicapées, les allocations aux conjoints pour les veufs et les veuves, les programmes d'accueil et d'adaptation des immigrants, etc.;

- *pour les entreprises* : l'aide à l'agriculture et aux petites entreprises, les subventions à la recherche, la promotion des nouvelles technologies, l'aide à l'adaptation industrielle, l'aide au transport ferroviaire et maritime, les mesures spéciales pour l'importation des marchandises, la normalisation des produits, etc.

De plus, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire des paiements de transferts aux provinces, contribue au financement des programmes établis dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire; il contribue aussi aux programmes d'assistance sociale et aux services de bien-être, ainsi qu'à divers autres programmes qui font l'objet de différentes ententes fédérales-provinciales. Enfin, il finance le programme de péréquation qui permet à chacune des provinces d'offrir à ses citoyens des services publics de nature comparable.

Parmi ces services fédéraux, plusieurs semblent, *a priori*, dédoubler certains services offerts par le Québec; on pense ici à des services de même nature offerts aux mêmes usagers. Il peut également y avoir chevauchement de certains services lorsque les deux paliers de gouvernement fournissent des services à la même clientèle. Assurer la continuité des services fédéraux à la population après l'accession du Québec à la souveraineté supposerait, bien sûr, que le Québec en assume la responsabilité et le financement, mais aussi qu'il procède à un examen détaillé des services rapatriés afin de déterminer les rationalisations possibles.

5.2.2 *Le transfert de la responsabilité des services fédéraux*

La Commission a fait examiner les principales implications du transfert de la responsabilité des services fédéraux[3]. Pour les besoins de l'analyse, les auteurs ont retenu les cinq postulats suivants : la continuité des services, l'intégration de l'effectif fédéral à la fonction publique québécoise, l'évaluation des besoins en employés fédéraux sur la base du budget pro forma[4], la minimisation des conséquences négatives sur la région de Hull, et l'hypothèse que seuls des nationaux pourraient gérer les affaires publiques du Québec et du Canada.

Le premier critère d'analyse retenu est le degré d'autonomie fonctionnelle, c'est-à-dire la capacité qu'aurait le gouvernement d'un Québec souverain d'administrer les services fédéraux actuellement offerts. À cet égard, l'examen des *catégories d'emploi* des employés fédéraux travaillant au Québec et de ceux travaillant ailleurs au Canada ne révèle pas de différences significatives. Par ailleurs, l'analyse démontre que, généralement, les membres de la haute fonction publique fédérale ne sont pas localisés au Québec. Cette assertion est également vraie pour le personnel chargé de la conception des orientations stratégiques d'organismes dont le siège social est situé hors du Québec. Les auteurs estiment que cela ne devrait pas, pour autant, poser de problème d'autonomie fonctionnelle important. En effet, l'encadrement nécessaire aux opérations est généralement présent en région et l'expertise disponible dans la fonction publique québécoise compléterait les besoins.

L'examen de l'autonomie fonctionnelle des *activités fédérales d'aide financière aux individus* a permis de déterminer les mécanismes de transfert, les lieux de prise de décisions et les systèmes d'information afférents à ces activités. Les paiements à des bénéficiaires, qu'il s'agisse de l'émission des chèques de paie, de l'aide financière aux autochtones, des allocations de guerre, des prestations d'assurance-chômage, des allocations familiales, de la sécurité de la vieillesse et du régime des pensions du Canada sont faits par des bureaux fédéraux situés au Québec. Cependant, comme les données nécessaires au processus d'émission des chèques de paie de certains fonctionnaires fédéraux et des chèques de

---

3. CONSORTIUM LAMONDE-MALLETTE, *Rapport sur la gestion de la prise en charge des services fédéraux*, Québec, mars 1992, 73 p. et annexes.

4. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, document de travail n° 1, Québec, 1991.

pension d'invalidité parviennent de bureaux situés à Ottawa, une entente avec le Canada serait nécessaire pour assurer une transition harmonieuse pour les deux parties.

Les *activités fédérales relatives à la sécurité* que les experts ont analysées sont liées à la Défense nationale, aux Douanes, à la Gendarmerie royale du Canada et aux services correctionnels qui relèvent du Solliciteur général. Pour ces activités, les informations de nature locale et régionale qui concernent le Québec sont toutes localisées sur le territoire; par contre, les informations canadiennes et internationales sont centralisées à Ottawa. Ainsi, les auteurs de l'étude concluent qu'il n'y aurait pas de problème d'autonomie en ce qui concerne la sécurité intérieure. Une expertise devrait cependant être acquise sur les questions relevant de la sécurité extérieure; une autre solution pourrait être de conclure des ententes avec le Canada. Par ailleurs, la question de la défense présente des caractéristiques spécifiques; c'est pourquoi elle fait l'objet d'un examen particulier à la section 5.2.4.

Finalement, l'ensemble des décisions administratives et des directives opérationnelles de certaines autres *activités fédérales de nature stratégique*, telles la circulation aérienne, la circulation maritime et la circulation ferroviaire, provient du Québec. Le gouvernement québécois pourrait donc assurer la continuité de ces services.

Advenant que le Québec assume la responsabilité des services fédéraux, il devrait alors faire des choix à propos de la distribution de l'effectif de la fonction publique sur le territoire. Les services fédéraux actuellement offerts au Québec sont situés dans la plupart des régions administratives; certains relèvent d'un centre de services ou bureau principal situé dans les villes de Québec ou de Montréal ou sont sous la responsabilité du centre général des activités situé à Hull. Ces services devraient donc être intégrés à ceux de la fonction publique québécoise. Les auteurs qui ont analysé cette question ont proposé que les services offerts dans les régions y demeurent. Par opposition, les responsabilités de gestion centrale et le personnel des bureaux principaux devraient plutôt se retrouver dans les villes de Québec et de Montréal. Inévitablement, la région de Hull serait très touchée dans une telle éventualité; en effet, cette ville est responsable d'une gestion pancanadienne des services, vocation qu'elle perdrait si le Québec changeait de statut politique. Cependant, elle pourrait se voir confier de nouvelles fonctions de nature opérationnelle[5].

---

5. Voir la section 5.3.3, *Les régions frontalières et la question de l'Outaouais*.

Un tel redéploiement nécessiterait de faire des choix organisationnels et d'examiner s'il existe des dédoublements. À cet égard, l'examen des fonctions exercées par chacun des ministères et organismes a permis de conclure que les dédoublements entre le fédéral et le provincial seraient peu nombreux. L'étude signale toutefois que le transfert de la responsabilité des services fédéraux au Québec permettrait d'éliminer une partie des frais généraux liés à des fonctions comme l'administration et l'élaboration de politiques, de même que des activités liées à certains services, comme les allocations familiales, la formation, etc. Cependant, les structures des fonctions publiques fédérale et provinciale étant très différentes, un examen détaillé par programme et par activité serait nécessaire pour déterminer et quantifier les économies possibles tant en matière de frais généraux qu'en termes de réduction des chevauchements.

5.2.3 Le transfert des fonctionnaires fédéraux

Selon Statistique Canada, l'effectif fédéral au Québec est de quelque 103 000 personnes-années, dont 68 000 se retrouvent dans les ministères fédéraux et 35 000 dans les entreprises publiques. Cet effectif inclut, entre autres, les employés d'entreprises d'État ayant des activités commerciales comme Pétro-Canada ou Via Rail, et ceux d'autres entreprises subventionnées comme la Société Radio-Canada ou la Société canadienne des postes.

À titre de comparaison, le secrétariat du Conseil du trésor du Québec estime que 74 000 personnes-années travaillent dans la fonction publique québécoise et 43 000 dans les organismes gouvernementaux. À ceux-ci s'ajoutent les employés des entreprises publiques provinciales, environ 36 000 selon Statistique Canada, et ceux des réseaux de l'éducation et de la santé, environ 280 000 personnes-années.

L'étude réalisée par le Consortium Lamonde—Mallette sur le transfert de la responsabilité des fonctionnaires fédéraux n'a considéré que les emplois susceptibles d'être affectés par le rapatriement et pour lesquels des informations suffisantes existaient, soit l'effectif des ministères (56 000), à l'exclusion des militaires réguliers (12 000), ainsi que l'effectif (5 000) de quatre entreprises publiques fédérales, soit : la Société Radio-Canada, la Société centrale d'hypothèque et de logement, la Banque fédérale de développement et la Société canadienne des brevets et d'exploitation.

Les auteurs de l'étude concluent que, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, un remaniement majeur des employés fédéraux sur le territoire québécois serait à prévoir. En effet, près de 21 700 postes

seraient touchés, d'une façon ou d'une autre, par l'intégration des fonctionnaires fédéraux. Par rapport aux besoins évalués, environ 13 200 postes fédéraux seraient en surplus à différents endroits alors que 8 500 autres seraient manquants ailleurs. Il y aurait ainsi, selon l'effectif considéré dans l'étude, un surplus net de 4 700 postes pour l'ensemble du Québec.

Le tableau suivant illustre la répartition par région de l'effectif fédéral étudié ainsi que l'effectif requis selon les postulats de l'étude.

Tableau 5.1

Répartition de l'effectif

	TOTAL	Montréal	Hull	Québec	Autres
Effectif fédéral considéré	61 237	23 613	19 277	6 441	11 906
Effectif fédéral requis	56 524	24 244	11 082	9 000	12 198
(SURPLUS) OU BESOIN	(4 713)	631	(8 195)	2 559	292

Source : CONSORTIUM LAMONDE—MALLETTE, *Rapport sur la gestion de la prise en charge des services fédéraux*, p. 60.

C'est la région de Hull qui serait le plus durement touchée puisqu'elle compterait 8 200 postes en surplus. Dans les autres régions, il y aurait un manque d'environ 2 600 postes à Québec, d'un peu plus de 600 postes à Montréal et d'environ 300 postes ailleurs au Québec. Si d'autres hypothèses de base avaient été retenues, le résultat aurait pu être différent; ce n'est donc pas tant aux chiffres eux-mêmes qu'il faut accorder de l'importance qu'aux nombreux déplacements de personnes qui engendreraient des problèmes nécessitant des solutions souvent individuelles.

Selon les auteurs, le surplus de 4 700 postes à l'échelle provinciale pourrait être résorbé, entre autres choses, par l'attrition naturelle. En effet, chaque année, un certain nombre de fonctionnaires quittent leur emploi ou prennent leur retraite. L'attrition apparaît donc comme un des moyens de diminuer l'effectif sans pénaliser les individus. Cette approche pourrait être utilisée par le gouvernement d'un Québec souverain pour résorber le surplus d'employés fédéraux. En 1990, 3 500 fonctionnaires

fédéraux travaillant au Québec ont quitté leur emploi; c'est pourquoi les experts concluent que, advenant le transfert de la responsabilité des employés fédéraux, il serait possible d'éviter des mises à pied.

Comme le gouvernement d'un Québec souverain devrait intégrer à la fonction publique québécoise un grand nombre d'employés fédéraux, la question des relations de travail a fait l'objet d'un examen particulier, bien que sommaire.

L'analyse des questions juridiques relatives aux relations de travail[6] a permis de déterminer les principaux facteurs à considérer pour l'intégration d'employés fédéraux. L'étude réalisée indique que les régimes fédéraux et provinciaux de relations de travail présentent beaucoup de similitudes; leur harmonisation ne serait cependant pas facile, particulièrement à cause des systèmes de classification d'emploi et de rémunération qui sont différents.

Les auteurs ont de plus signalé que, compte tenu de la nature et de l'ampleur de l'opération en question, le gouvernement du Québec devrait légiférer afin de s'assurer que l'entrée dans la fonction publique de ces nouveaux employés puisse se faire sans passer par le processus de concours prévu dans la *Loi sur la fonction publique*.

Les régimes de retraite du fédéral et du Québec sont relativement similaires. Toutefois, le gouvernement fédéral ne fait aucune capitalisation des contributions, c'est-à-dire qu'il n'y a pas, contrairement à la situation ayant cours au Québec, de fonds particulier dans lequel les employés versent chaque année les montants relatifs à leur retraite. Le transfert d'un aussi grand nombre d'employés nécessiterait une entente cadre particulière, laquelle aurait, comme on le verra plus loin, une influence certaine sur un éventuel partage de la dette fédérale.

Le gouvernement d'un Québec souverain devrait prendre des engagements à l'égard des fonctionnaires fédéraux et déterminer leurs conditions d'emploi. En raison de ces engagements, le rapatriement des fonctionnaires fédéraux pourrait avoir des impacts sur la fonction publique québécoise. «La venue massive de nouveaux employés pourrait affecter les employés du gouvernement du Québec ne bénéficiant pas de la sécurité

---

6. SOCIÉTÉ D'AVOCATS GRONDIN, POUDRIER, BERNIER, «Examen des questions juridiques aux relations de travail dans l'hypothèse où les employés fédéraux seraient intégrés dans la fonction publique québécoise lors de l'accession du Québec à la souveraineté», Annexe VI de CONSORTIUM LAMONDE—MALLETTE, *op. cit.*, 155 p.

d'emploi au moment du transfert. Dans le même sens, le nombre d'employés occasionnels serait appelé à diminuer s'il y avait un excédent de personnel suite à l'intégration de ces fonctionnaires[7]». Les employés fédéraux en cause seraient probablement invités à changer de fonction ou de région sur une base volontaire. Selon les experts, leur intégration devrait être facilitée par une formation complémentaire, des politiques d'hébergement temporaire et diverses autres mesures de même nature.

Compte tenu de l'ampleur et du caractère unique d'un tel redéploiement d'employés, le gouvernement du Québec aurait avantage à examiner les expériences de décentralisation et de délocalisation étatiques actuellement menées en France et en Allemagne. Ces dernières pourraient servir de modèle à une réorganisation de cette envergure.

L'étude prévoit qu'une telle démarche pourrait s'étaler sur quelques années et ses auteurs proposent de commencer l'opération avant le changement de statut politique. Cela, afin de permettre au gouvernement du Québec de normaliser la situation le plus rapidement possible. Enfin, il est suggéré que le gouvernement mandate une équipe centrale pour gérer ce changement et que chaque ministère et organisme québécois soit mis à contribution pour examiner les fonctions fédérales et leur harmonisation avec les fonctions québécoises.

5.2.4 La défense

En raison de la dimension stratégique du sujet et en raison des particularités qui concernent l'intégration du personnel militaire et le budget à y consacrer, le secteur de la défense a fait l'objet d'un examen particulier de la part de la Commission. Celle-ci a entendu les professeurs Albert Legault et Charles-Philippe David ainsi que le journaliste Jocelyn Coulon sur les questions liées à la défense. Le professeur Joseph T. Jockel a également abordé ces questions lors de son témoignage devant la Commission.

L'accession du Québec à la souveraineté rendrait nécessaire l'adoption d'une politique de défense qui permette au nouvel État d'assurer sa sécurité et le contrôle effectif de son territoire.

---

7. *Ibid*, p. 140.

Actuellement, l'armée canadienne, en plus d'assurer la sécurité du territoire, participe aux missions de paix de l'Organisation des Nations Unies et assiste les pouvoirs civils lorsque ceux-ci en font la demande.

En 1991-1992, l'effort budgétaire canadien pour la défense est de 12,8 milliards de dollars[8], soit 8,6 % de l'ensemble du budget du gouvernement fédéral. En fait, le Canada consacre 2 % de son produit intérieur brut (PIB) à cette activité, ce qui le situe, en excluant l'Islande qui n'a pas d'armée, à l'avant-dernier rang au sein de l'OTAN. À titre de comparaison, la France et les États-Unis consacrent à la défense 3,7 % et 5,9 % de leur PIB respectif[9].

Le système militaire canadien regroupe 87 500 militaires et 60 000 réservistes. À cet effectif, il faut ajouter les 38 000 employés civils du ministère de la Défense nationale, lequel coordonne toutes les activités politiques et militaires visant à assurer la sécurité du territoire canadien. Les 87 500 militaires sont regroupés en trois éléments : la marine, l'armée de terre et l'armée de l'air composées respectivement de 14 100, 36 600 et 36 800 membres[10].

Quelque 12 000 militaires réguliers et 6 000 civils travaillent au Québec et la province fournit 23 000 cadets et réservistes[11]. À ces nombres, il faut ajouter environ 4 000 militaires et civils postés en Allemagne, qui sont originaires du Québec.

Les Forces armées canadiennes entretiennent de nombreuses bases et installations militaires au Québec. On y retrouve le quartier général de la Force mobile (armée de terre) à Saint-Hubert, et l'une des principales bases des forces armées, à Valcartier. Celle-ci abrite le 5e groupe-brigade du Canada. L'armée de l'air entretient, pour sa part, une très grande base à Bagotville, environ 26 appareils CF-18 y étant affectés, alors que la marine n'a que des navires-écoles au Québec. On retrouve, de plus, une

---

8. Jane BOULDEN et David COX, *Guide sur les politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits*, Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1991, p. 118.

9. GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Défense 1990*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991, p. 9-10.

10. Jocelyn COULON, *En première ligne*, Montréal, Le Jour éditeur, 1991, p. 22, 23 et 28.

11. *Ibid.*, p. 264.

école de formation et de recrutement et un collège militaire à Saint-Jean, un centre de réparation et d'entreposage à Longue-Pointe et une foule de petits bâtiments réservés aux cadets et aux miliciens sur l'ensemble du territoire.

Les spécialistes entendus par la Commission ont affirmé que l'effectif présent au Québec serait suffisant pour assurer la défense terrestre et que la défense du territoire maritime serait d'une importance secondaire.

En ce qui regarde l'armée de l'air, les capacités du Québec excéderaient largement ses besoins. Cependant, sans infrastructures de contrôle, de commandement et de communication, l'armée de l'air québécoise serait *aveugle* à moins de pouvoir coopérer avec un centre de contrôle canadien ou américain.

Enfin, au sujet du transfert des militaires, il serait souhaitable qu'un Québec souverain négocie avec le Canada une entente particulière pour que les troupes sachent clairement à qui elles doivent allégeance en tout temps et en toutes circonstances.

La question des alliances mérite aussi considération. Pour des raisons politiques et économiques, le Canada a adhéré à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dès sa fondation en 1949 et a donné son accord à la formation du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) en 1957.

L'accession du Québec à la souveraineté amènerait à se poser la question de l'adhésion éventuelle à ces alliances. L'opportunité pour un Québec souverain d'adhérer à ces deux alliances est liée d'une part à des évaluations d'ordre économique, politique et stratégique, et, d'autre part, aux négociations qui lui permettraient d'y agir comme membre à part entière.

En vertu des règles du droit international sur la succession aux traités, le Québec serait tenu de négocier sa participation à de telles alliances s'il désirait assurer sa sécurité en accédant à certaines d'entre elles. Les opinions des experts entendus par la Commission divergent toutefois en ce qui concerne l'opportunité et la possibilité pour le Québec d'y adhérer.

À ce sujet, certains experts considèrent qu'il serait avantageux pour le Québec de poursuivre la politique de défense actuelle du Canada[12]. Une

---

12. Parmi les experts entendus par la Commission, Jocelyn Coulon et Albert Legault ont exprimé cette opinion.

telle approche permettrait notamment de diminuer les coûts liés à la défense et de bénéficier d'échanges sur tous les plans, notamment sur les contrats de fabrication de matériel militaire et sur les activités de recherche et développement. Cependant, lors de son témoignage devant la Commission, Charles-Philippe David a mis en évidence «qu'une politique de défense ne peut être traitée en dehors du cadre de la politique étrangère[13].»

Les spécialistes invités s'entendent sur un point : un Québec souverain ne doit pas représenter un risque d'insécurité pour les États-Unis. Ils s'accordent aussi pour reconnaître l'importance stratégique marginale du territoire québécois pour la défense du continent nord-américain. Cependant, leurs opinions divergent pour ce qui est de l'opportunité de formuler une politique de défense radicalement différente de la politique canadienne actuelle.

À ce sujet, Charles-Philippe David, entendu par la Commission, croit que l'évolution de la situation internationale au cours des dernières années est suffisante pour permettre au Québec d'envisager différents scénarios relatifs à la défense s'il devient un État souverain. Il a ainsi proposé quatre options à la réflexion des membres de la Commission :

- Le *statu quo* partagé qui consiste «à prolonger les accords existants avec le Canada et les États-Unis ainsi qu'avec les alliés, en s'assurant du consentement de ces derniers, tout en procédant au maintien des ressources militaires existantes afin de préserver une forme de *statu quo* au niveau de la sécurité[14].»

- L'indépendance assortie d'alliances qui consisterait «à se doter des moyens en armement jugés nécessaires pour la défense nationale, tout en participant à certaines alliances considérées vitales pour la sécurité.»

- La neutralité non armée qui pourrait être conçue «de façon à essentiellement soustraire le territoire québécois de toute participation active sur le plan militaire ou dans les alliances [...]. Des accords militaires pourraient même subsister en cas d'extrême urgence et dans l'éventualité improbable d'une attaque aérienne sur le Québec, donnant aux États-Unis un "droit de regard" via un tel arrangement.»

---

13. Charles-Philippe DAVID, 12 février 1992 (CEAS-893).

14. Au sujet d'un partenariat entre un Québec souverain et le Canada, partenariat qu'il préconiserait, Albert Legault considère que celui-ci nécessiterait des négociations difficiles et très longues.

- Un engagement militaire axé sur le maintien de la paix, ou scénario «onusien» qui se situe entre celui de l'indépendance avec alliance et celui de la neutralité non armée.

À ce stade-ci de la réflexion, la Commission n'a pas jugé opportun de faire réaliser les études nécessaires à la quantification des coûts de ces différentes options.

À la suite des témoignages entendus, la Commission constate qu'il serait extrêmement onéreux pour un Québec souverain de mettre en place seul une politique de défense à la fine pointe des technologies. La grandeur de son territoire et la taille de son économie s'y opposent. Par ailleurs, il est évident que le Québec devrait adopter une approche respectueuse des préoccupations de sécurité du Canada et de ses alliés traditionnels. En ce sens, advenant sa souveraineté, le Québec pourrait offrir aux gouvernements canadien et américain, et aux autres membres de l'OTAN de respecter les engagements militaires contractés actuellement par le Canada et ce, pour une période de transition à déterminer.

5.3 Les aspects économiques

5.3.1 L'économie du Québec et le contexte mondial

Avant d'examiner les implications économiques d'une éventuelle accession du Québec à la souveraineté, il paraît utile de rappeler les principales caractéristiques de l'économie québécoise, les différents concepts d'association économique et les grandes tendances sur le plan mondial.

A) Les caractéristiques de l'économie québécoise

a) La population et les indicateurs de richesse collective

Le pourcentage de la population canadienne domiciliée au Québec n'a pas cessé de diminuer depuis 50 ans[15]. Il est ainsi passé de 29,0 % en 1941 à 28,2 % en 1970 pour s'établir à 25,4 % en 1990. Selon les projections les plus récentes de Statistique Canada, ce pourcentage descendrait à moins de 25 % après l'an 2000. En termes absolus, la population du Québec est passée d'un peu plus de 6,0 millions de personnes en 1970 à près de 6,8 millions de personnes en 1990. La population du Canada, sans le Québec, s'établissait en 1990 à un peu plus de 19,8 millions de personnes.

Les données sur le produit intérieur brut (PIB) illustrent l'importance de l'activité économique sur le territoire québécois. En 1990, le PIB du Québec se chiffrait à 154 milliards de dollars. Pour sa part, le PIB canadien s'élevait à 672 milliards de dollars. À titre de comparaison, le PIB du Québec est du même ordre de grandeur que celui du Danemark et que celui de la Finlande. Par ailleurs, il faut noter qu'entre 1970 et 1990, la part québécoise du PIB canadien a diminué, passant de 25,4 % à 22,9 %.

En 1990, le PIB par habitant du Québec était évalué à 22 761 dollars et représentait 90,2 % de la moyenne canadienne. L'écart entre le PIB par habitant du Québec et celui du Canada s'est maintenu entre 1970 et 1990, oscillant autour de 90 %. Toutefois, on note qu'entre 1970 et 1980, la position du Québec par rapport au Canada s'est légèrement détériorée, passant de 90,1 % à 87,8 % pour ensuite se redresser entre 1980 et 1990.

---

15. **Les données reproduites dans cette section proviennent des publications de Statistique Canada, à moins d'indication contraire.**

Pour sa part, le revenu personnel par habitant du Québec est passé de 89,6 % de la moyenne canadienne en 1970 à 92,7 % en 1990.

Par ailleurs, le taux de chômage en 1990 se situait à 10,1 % au Québec, et ce, avant l'effet de la conjoncture défavorable de 1991. Comparativement, le taux canadien était de 8,1 % et celui du Canada moins le Québec était de 7,4 %.

L'analyse des écarts entre ces différents taux de chômage révèle que la position du Québec, déjà défavorable en 1970, s'est détériorée au cours des vingt dernières années. Si le Québec avait un taux de chômage supérieur de 1,3 % à celui du Canada en 1970, l'écart s'est creusé depuis pour atteindre 2 [illegible] en 1980 et revenir à 2,0 % en 1990. L'écart entre le Québec et le [illegible]ada excluant le Québec, est encore plus prononcé puisqu'il s'établit à 2,7 % en 1990.

Il existe différentes méthodes de comparaison internationale du bien-être des habitants d'un État. Selon un premier indice, basé sur le PIB réel par habitant exprimé en dollars américains, le Canada se classe au dixième rang parmi les pays industrialisés. Par contre, selon l'indice de niveau de vie de l'OCDE[16], estimé à partir de la production intérieure brute par habitant, et converti sur une base commune à l'aide des parités de pouvoir d'achat, le Canada actuel arrive au second rang derrière les États-Unis à l'échelle mondiale, avec un niveau de vie atteignant 93 % du niveau américain.

Un indice semblable, calculé pour la même année en tenant compte du revenu personnel par habitant du Québec par rapport à la moyenne canadienne, procure une base de comparaison internationale pour le Québec. Ainsi, cet indicateur situerait le Québec au quatrième rang mondial, derrière les États-Unis, le Canada excluant le Québec, et derrière la Suisse, avec un niveau de vie atteignant 86 % du niveau américain.

b) La structure de production

L'analyse de la structure de l'économie québécoise renseigne sur l'importance relative des différents secteurs d'activité. En 1988, seulement 2 % du PIB du Québec était attribuable à l'agriculture, ce qui

---

16. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Principaux indicateurs économiques*, Paris, août 1991, p. 174-180.

correspondait sensiblement à la proportion observée dans les autres pays du groupe des sept pays les plus industrialisés (G7)[17].

Par ailleurs, 32 % du PIB québécois était lié à l'activité industrielle, si on inclut les secteurs des mines, de la fabrication, de la construction et de l'énergie, soit pratiquement le même taux que celui observé aux États-Unis. L'Allemagne fédérale, avant la réunification, était le pays le plus industrialisé : 51 % de son PIB était lié à l'activité industrielle comparativement à 40 % pour le Canada.

La faible industrialisation du Québec suppose une importante tertiarisation de l'économie. La part du PIB québécois attribuée au secteur des services s'élève à 66 %, comparativement à 65 % aux États-Unis. Parmi les pays du G7, c'est l'Allemagne fédérale qui connaît le plus faible degré de tertiarisation avec un taux de 47 %. Au Canada, les services génèrent 56 % de la production intérieure brute, soit une mesure comparable à celle du Japon, du Royaume-Uni et de l'Italie.

c) Les exportations

Une des caractéristiques principales de l'économie québécoise est son degré d'ouverture sur l'extérieur. En 1974, le rapport des exportations totales québécoises sur son PIB, incluant le commerce interprovincial, s'élevait à 47,9 %; en 1984, il atteignait 54,5 %[18].

Le même phénomène de dépendance à l'égard des marchés des autres provinces et des marchés extérieurs peut être observé pour l'Ontario. Le rapport des exportations totales ontariennes sur son PIB est en effet passé de 49,6 % en 1974 à 62,9 % en 1984.

Sur le plan international, de tels degrés d'ouverture ne sont pas exceptionnels puisque des pays de transit comme la Belgique ou les Pays-

---

17. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *Comparaisons internationales et statistiques sur les dix provinces canadiennes*, décembre 1990, p. 27.

18. Pierre-Paul PROULX et Guilain CAUCHY, «Un examen des échanges commerciaux du Québec avec les autres provinces canadiennes, les États-Unis et le reste du monde», dans *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, document de travail n° 1, Québec, 1991, tableau IV.2, p. 140.

Bas ont des taux respectifs de 77 % et 63 %[19]. Des pays de taille comparable au Québec, tels que l'Autriche, la Suède ou la Norvège, ont des taux de 37 % pour les deux premiers, et de 48 % pour le dernier. Toutefois, il faut noter que le degré d'ouverture du Québec est près du double de celui des pays du G7. En 1984, le pourcentage du PIB du Canada exporté à l'étranger s'élevait, pour sa part, à 28,3 %.

En 1984, le Québec a exporté pour 51,2 milliards de dollars de biens et services intermédiaires ou finaux, soit le tiers de sa production. En tenant compte de la croissance du PIB entre 1984 et 1990, on peut estimer que ses exportations totales en 1990 étaient de l'ordre de 70 à 80 milliards de dollars.

Toujours selon les données de 1984, 60 % de ces exportations ont été expédiées vers les autres provinces canadiennes et 40 % vers le reste du monde. Parmi les autres provinces canadiennes, l'Ontario a reçu à elle seule 58,2 % des expéditions québécoises à destination du reste du Canada ou 11,6 % de la production québécoise totale. Les principaux produits exportés en Ontario sont le papier et les produits connexes ainsi que les produits métalliques primaires; les principaux services exportés sont les services financiers, d'assurance et immobiliers ainsi que les services de transport et d'entreposage.

En 1990, les exportations internationales de marchandises du Québec se sont élevées à 26,1 milliards de dollars. Géographiquement, ces exportations sont peu diversifiées. Ainsi, en 1990, la part des exportations internationales de marchandises du Québec vers le marché américain représentait 76,2 % des exportations totales ou 19,9 milliards de dollars. Recevant 14,0 % des exportations internationales du Québec, soit 3,6 milliards de dollars[20], l'Europe représente, pour celui-ci, son deuxième marché international.

d) Les importations

L'ouverture de l'économie se manifeste également par les importations. En 1984, 35,2 % de la demande totale de biens et services intermédiaires et finaux provenait des importations, lesquelles atteignaient 55,6 milliards

---

19. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 26.

20. Les données sur le commerce international du Québec proviennent de la publication : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES, *Le Monde pour Horizon*, 1991, 225 p., données révisées.

de dollars; parmi ces importations, 57,4 % provenaient des autres provinces alors que 42,6 % provenaient du reste du monde. En 1984, les importations en provenance de l'Ontario s'élevaient à 21,2 milliards de dollars. Les principaux produits importés de l'Ontario sont les produits chimiques ainsi que les fruits, légumes et aliments; les principaux services importés sont respectivement les services financiers, d'assurance et immobiliers, les services de transport et d'entreposage et les services de commerce de gros.

Géographiquement, la répartition des importations internationales de marchandises du Québec se distingue sensiblement de celle des exportations. En 1990, le Québec a importé des autres pays des marchandises d'une valeur totale de 27,7 milliards de dollars. Les États-Unis, le principal partenaire commercial du Québec, contribuent à près de 48 % de ces importations, ce qui représente une somme de 13,2 milliards de dollars. Les importations du Québec en provenance de l'Europe représentaient, quant à elles, 7,9 milliards de dollars ou 28,6 % de ses importations internationales. Pour l'Asie-Océanie, cette part s'établissait à 16,8 % ou 4,7 milliards de dollars.

e) Les autres liens interrégionaux du Québec avec le Canada

L'ouverture des économies des provinces se constate aussi par le fait que les sociétés établies dans une province font souvent des affaires dans d'autres régions canadiennes. Selon les estimations du Conseil économique du Canada[21] pour 1987, le Québec arrive au premier rang pour ce qui est du degré de contrôle local de son économie. Ainsi, près de 69 % du total des recettes perçues sur le territoire du Québec revenaient à des sociétés sous contrôle québécois. Le même calcul révèle que pour les autres provinces, ce taux variait de 46 % au Manitoba à 63 % à l'Île-du-Prince-Édouard. En Ontario, la proportion des recettes réalisées par les sociétés sous contrôle local atteignait 59 %.

Toujours selon ces estimations, les sociétés québécoises ont perçu entre 3 et 7 % des recettes totales réalisées sur le territoire des autres provinces, dont 6,3 % en Ontario. À l'inverse, les sociétés ontariennes ont perçu 8,0 % des recettes totales en sol québécois. Les sociétés ontariennes obtiennent, cependant, une plus grande part des recettes réalisées dans chacune des autres provinces, cette part s'établissant entre 9 et 16 %.

---

21. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *28e rapport annuel*, Ottawa, 1991, p. 44.

La mobilité des personnes constitue une autre caractéristique importante des économies québécoise et canadienne. Le marché commun canadien permet aux individus d'une province de séjourner, de travailler ou de se déplacer d'une province à l'autre à peu près sans contraintes. Sur le plan démographique, cela s'est traduit, entre autres choses, par des taux élevés de migration interprovinciale, mettant surtout en cause la population anglophone. Alors que la moyenne des indices de mobilité pour les autres provinces se situait à 5,8 %, entre 1981 et 1986, au Québec cet indice n'était que de 2,1 %[22]. Toutefois, seulement 0,6 % des francophones du Québec avaient émigré vers une autre province contre 10 % des anglophones québécois. En calculant la moyenne entre 1961 et 1986, le solde migratoire interprovincial net du Québec accuse un déficit annuel moyen de 16 000 personnes.

Tableau 5.2

Échanges migratoires entre le Québec et le reste du Canada, 1966-1986 *

	Du Québec vers le reste du Canada	Du reste du Canada vers le Québec	Solde
1966-1971	160 400	84 900	75 500
1971-1976	145 800	83 800	62 000
1976-1981	203 000	61 300	141 700
1981-1986	130 200	67 000	63 200

* Source : Marc TERMOTE, *L'Évolution démolinguistique du Québec et du Canada*, p. 308.

Par ailleurs, l'analyse de l'émigration des Québécois anglophones et francophones selon la scolarité obtenue révèle que les plus mobiles sont souvent les plus instruits. En effet, pour les deux groupes linguistiques,

22. Les données reproduites dans cette section sont tirées principalement de Marc TERMOTE, «L'évolution démolinguistique du Québec et du Canada», dans *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, document de travail n° 2, Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, janvier 1991, 90 p.; et de Marc TERMOTE, «Ce que pourrait être une politique de migration», dans Jacques HENRIPIN et Yves MARTIN, *La population du Québec d'hier à demain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1991, 213 p.

les diplômés universitaires constituaient la catégorie de gens ayant le plus fortement émigré vers les autres provinces. Entre 1981 et 1986, 32 % des francophones et 41 % des anglophones ayant émigré détenaient un diplôme universitaire.

Enfin, sur le plan fiscal, le gouvernement fédéral dépensait au Québec en 1990, 32,6 milliards de dollars en incluant les paiements d'intérêts sur la dette et les transferts aux autres paliers de gouvernement. En contrepartie, il y prélevait 26,2 milliards de dollars en impôts et taxes de toutes sortes. Le déficit de l'administration fédérale au Québec en fonction des comptes nationaux s'élevait à 6,5 milliards de dollars comparativement à un déficit total de 25,5 milliards de dollars pour l'ensemble du Canada[23].

B) Les différents niveaux d'association économique

Avant d'aborder la question relative au choix de nouvelles formes d'arrangement économique avec les principaux partenaires, il est utile de rappeler les principaux concepts relatifs aux différents niveaux possibles d'intégration ou d'association économique[24].

La *zone de libre-échange*, qui est un premier degré d'association, consiste essentiellement en un espace où sont supprimés les tarifs douaniers et les contingents sur le commerce de biens et services entre les pays membres. Les postes frontaliers entre les partenaires sont maintenus afin d'effectuer une vérification sur l'origine des marchandises et un contrôle des personnes. Chaque pays maintient sa propre politique commerciale vis-à-vis des pays tiers. Enfin, un mécanisme de règlement des différends est habituellement prévu à l'accord.

L'*union douanière*, par laquelle une politique tarifaire commune est mise en oeuvre à l'égard des pays tiers, permet de conserver un libre-échange des biens et services entre les parties, sans contrôle sur l'origine de ceux-ci. Un mode approprié de décision doit être convenu entre les parties afin de mettre au point une politique commerciale commune. «À la limite, un accord d'union douanière peut inclure la création de certains mécanismes

---

23. STATISTIQUE CANADA, *Comptes économiques provinciaux*, catalogue 13-213, mars 1992, 141 p.

24. Voir à ce sujet Claude MASSON, *Exposé économique*, document présenté à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, septembre 1991, 20 p.; et CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, 143 p.

compensatoires sous forme de transferts interrégionaux au bénéfice des régions perdantes[25]».

Le *marché commun* constitue le prolongement de l'union douanière, à laquelle s'ajoute la mobilité des ressources productives, soit la main-d'oeuvre et le capital. «Parce qu'il est davantage intégrateur [...] il faut l'encadrer, prévoir un mécanisme de règlement des différends qui soit efficace, allant même jusqu'à une autorité communautaire détenant des pouvoirs réels[26].»

L'*union économique* est une forme plus poussée d'intégration économique par laquelle les parties conviennent d'harmoniser plus étroitement ou de mettre en commun différentes politiques économiques ou sociales. Si les membres de cette association utilisent une monnaie commune, on passe alors au stade d'union économique et monétaire.

La forme ultime, une *union politique*, constitue un régime où les parties sont totalement intégrées sous une seule autorité politique pouvant avoir plein pouvoir sur les politiques économiques.

L'intégration économique apporte à ses membres divers avantages. Parmi ceux-ci, l'élargissement des marchés demeure incontestablement le plus important. Cet élargissement permet aux entreprises de se spécialiser et de bénéficier d'économies d'échelle, tout en offrant aux consommateurs une plus grande variété de produits à des meilleurs prix. La mobilité de la main-d'oeuvre et des capitaux contribue aussi à répartir plus efficacement les ressources.

Différents experts ont mentionné que le regroupement de pays peut bénéficier aux membres par l'accroissement du pouvoir de négociation au sein des forums internationaux tels que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce — mieux connu sous l'acronyme anglais GATT —, le G7, etc. Évidemment, de tels regroupements supposent des concessions réciproques entre les membres.

Enfin, selon la volonté des membres de l'association, les parties peuvent choisir de profiter du partage des coûts de services communs qu'ils doivent offrir à leur population. Cette volonté peut également permettre la mise en commun et le partage des risques associés à la conjoncture économique. À l'échelle régionale, ce partage des risques peut prendre

---

25. Claude MASSON, *op. cit.*, p. 10.

26. *Ibid.*, p. 7.

la forme de transferts des régions les plus riches vers les régions défavorisées[27].

C) La mondialisation des échanges

Sur le plan international, depuis plusieurs décennies déjà, on observe une croissance marquée de l'interdépendance économique des États. Sous la pression des forces telles que la libéralisation du commerce, l'innovation technologique et l'internationalisation des affaires, l'activité économique s'intègre de plus en plus fortement[28].

La libéralisation des échanges apparaît comme une conséquence directe de la mise en oeuvre par les États de la théorie libérale du commerce international[29]. Cette libéralisation favorise une répartition plus efficace des ressources et ainsi l'accroissement du bien-être de l'ensemble des participants. Les efforts déployés au sein du GATT ou du Fonds monétaire international (FMI) témoignent de la volonté de la communauté internationale de favoriser l'essor du commerce mondial.

Par ailleurs, depuis la fin des années 1970, l'intégration financière s'est accélérée à l'échelle mondiale en raison, notamment, des percées technologiques dans les domaines des communications et de l'informatique. La déréglementation sur le plan national et l'ouverture des marchés financiers aux capitaux étrangers, toutes deux essentielles à cette intégration financière, ont aussi facilité un plus grand recours à l'épargne étrangère.

Parallèlement à l'élargissement de la portée du GATT et aux accords multilatéraux conclus en marge de cet accord général, de plus en plus de pays s'entendent pour instituer entre eux des marchés communs, des unions douanières et des zones de libre-échange.

L'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis est maintenant en vigueur depuis 1989. Des négociations sont présentement en cours afin de conclure un accord tripartite avec le Mexique. Plus au

---

27. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, p. 33-35.

28. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Agir ensemble: Productivité, innovation et commerce*, Ottawa, 1992, p. 1-3.

29. Ivan BERNIER, *La dimension juridique des relations commerciales d'un Québec souverain*, mémoire déposé à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992, p. 18.

sud, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay ont conclu une union douanière en 1991. D'autres associations économiques existent dans les Caraïbes, en Amérique centrale, et entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Le commerce entre les pays de l'Asie du Sud-Est est également très important.

La Communauté européenne (CE), instituée en 1957, est le plus important et le plus connu de ces blocs économiques. De plus, l'Association européenne de libre-échange (AELE), regroupant la plupart des autres pays de l'Europe occidentale qui ne font pas encore partie de la CE, est récemment parvenue à une entente avec la Communauté européenne pour assurer la liberté de mouvement des biens, des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux entre ses membres et l'Europe des douze.

D'autre part, la CE constitue un exemple d'intégration économique particulier du fait qu'elle envisage de passer du stade de marché commun, à celui d'union économique et monétaire pour la fin du siècle. Le passage du marché commun à l'union économique nécessitera diverses mesures d'harmonisation des politiques, notamment dans les domaines social et financier. De plus, l'entente de Maastricht, si elle est ratifiée par les pays membres, conduira à une démocratisation du système communautaire, sans pour autant transformer la CE en véritable fédération[30].

Les décisions issues du GATT ou celles découlant des différentes associations économiques telles que l'ALE modifient, de façon importante, les règles du commerce international et limitent ainsi la portée de différentes politiques économiques nationales comme les lois sur la concurrence ou les politiques commerciales. De plus, alors qu'antérieurement ces traités internationaux visaient principalement le commerce des marchandises, leur portée s'étend aujourd'hui à une foule d'autres domaines, tels que les services, les capitaux, la propriété intellectuelle, etc.

L'émergence d'institutions supranationales pose donc de nouvelles contraintes aux gouvernements nationaux. Par ailleurs, selon certains, les nouveaux déterminants de la compétitivité des nations regroupées dans ces espaces économiques intégrés, se situent de plus en plus sur le plan local-

---

30. Émile NOËL, exposé devant la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 28 janvier 1992 (CEAS-587).

régional. Cette tendance commande donc une certaine déconcentration des politiques nationales qui influent directement sur ces déterminants[31].

Des différentes caractéristiques de l'économie québécoise et des constats sur la mondialisation des échanges découlent plusieurs considérations permettant d'éclairer le choix quant à la forme d'arrangements économiques à rechercher advenant l'accession du Québec à la souveraineté. Le maintien des caractéristiques essentielles de l'espace économique actuel ainsi que l'adhésion du Québec aux principales ententes internationales apparaissent, aux yeux de tous les experts entendus par la Commission, comme étant la voie à privilégier pour assurer le maintien des acquis et la sécurité économique des Québécois. Les sections suivantes permettront d'examiner toutes les implications qui en découlent sur le plan des relations économiques et commerciales, de la monnaie et du secteur financier.

5.3.2 Les relations économiques et commerciales

L'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté soulève des interrogations sur la manière d'assurer le maintien des relations économiques et commerciales du Québec avec l'ensemble du monde, en général, et avec le Canada et les États-Unis, en particulier. Par ailleurs, dans la perspective d'un nouvel arrangement économique avec le Canada, il serait pertinent de considérer les enjeux propres à certains secteurs d'activité bénéficiant actuellement de mesures de protection particulières.

Au cours de ses travaux, la Commission a entendu les témoignages des professeurs Ivan Bernier, Bernard Landry, Pierre-Paul Proulx, Gordon Ritchie (Strategico), Roma Dauphin et Stanislas Slosar sur divers aspects des relations économiques et commerciales d'un Québec souverain. Pour traiter les mêmes sujets, elle a aussi reçu Robert Saint-Louis, Robert A. Jenness (Informetrica), André Côté (Stradeco) et Dennis DesRosiers (DesRosiers Automotive Consultants). Gérard Coulombe et Joseph T. Jockel ont également abordé ces questions lors de leur venue en Commission. En outre, la Commission a fait réaliser les études suivantes : *La dimension juridique des relations commerciales d'un*

---

31. Pour plus de détail, voir Pierre-Paul PROULX, *L'effet de la souveraineté sur les relations commerciales d'un Québec souverain en particulier dans l'espace économique Québec—Canada—États-Unis—Mexique : que conclure dans le contexte d'intégration économique et de politiques publiques en évolution?*, mémoire déposé pour la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, 1992, résumé de 13 p. et annexes.

Québec souverain (Ivan Bernier), *L'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agro-alimentaire* (Robert Saint-Louis), *Étude de l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement* (Stradeco), *Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT* (Armand L. C. de Mestral), *The Impact of Québec's Accession to Sovereignty on the Automotive Industry in Québec* (DesRosiers Automotive Consultants), *Étude de modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté* (Roma Dauphin et Stanislas Slosar).

La Commission a aussi cherché à étudier de plus près l'expérience de la Communauté européenne et, à cette fin, elle a entendu les témoignages des experts suivants : Émile Noël qui a traité la question de l'évolution de la CE en ce qui concerne le partage des pouvoirs entre les États membres et les institutions communautaires, Hjalte Rasmussen qui a donné un exposé sur le processus d'intégration européenne, le professeur Christian G. Louit qui a entretenu la Commission des efforts d'harmonisation des politiques fiscales à l'intérieur de la CE et le professeur Edmond Orban qui a traité la question des éléments de centralisation et de décentralisation dans la CE.

A) Les relations multilatérales

Le commerce international des produits est régi par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le Canada est signataire du GATT depuis son origine en 1947. Plus de 100 pays réalisant au-delà de 80 % du commerce mondial des produits en sont également signataires.

Le GATT est un traité multilatéral qui vise à favoriser la libéralisation des échanges. Il fixe les droits et obligations des pays signataires (parties contractantes), précise les règles régissant le commerce international et offre un mécanisme de règlement des différends. Il constitue également un forum où les parties contractantes négocient l'élimination progressive des barrières au commerce. Cette négociation se fait dans le cadre de conférences multilatérales dites rondes de négociation.

La ronde de négociation en cours est l'*Uruguay Round* qui a débuté en 1986 et qui porte principalement sur : l'amélioration de l'accès aux marchés incluant une réduction des barrières tarifaires variant de 33 à 40 % et l'élimination des protections accordées aux secteurs du textile-vêtement et de l'agriculture; l'intégration des services à l'Accord

général; la protection des droits de propriété intellectuelle; le contrôle des mesures nationales relatives aux investissements.

Les observateurs s'accordent pour dire que le programme de l'*Uruguay Round* est très ambitieux. La question de l'agriculture pose particulièrement problème et c'est pourquoi le directeur général du GATT a proposé, en décembre 1991, un ensemble de compromis connus sous le nom de rapport Dunkel.

Pour maintenir son accès aux marchés extérieurs et parce que ses principaux partenaires commerciaux exercent leurs activités dans le cadre du GATT, un Québec souverain devrait adhérer à cet accord. L'accès aux marchés extérieurs est en effet une condition indispensable à la prospérité et à la croissance du Québec, son marché national étant exigu et son économie, très ouverte.

L'adhésion au GATT permettrait à un Québec souverain de bénéficier des avantages qui découlent, entre autres, de l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Cette clause stipule que les avantages commerciaux accordés à un pays signataire doivent être étendus aux autres pays signataires. Le Québec pourrait ainsi s'assurer de bénéficier des tarifs de la nation la plus favorisée dans ses échanges avec tous les pays signataires.

L'adhésion au GATT permettrait aussi à un Québec souverain de devenir partie à certains accords qui découlent du *Tokyo Round* et que le Canada et les États-Unis, entre autres, ont ratifiés. Plusieurs de ces accords sont inclus, par référence explicite, à l'Accord de libre-échange (ALE) canado-américain. Il en est ainsi, par exemple, des accords ou codes non tarifaires sur les marchés publics et sur les normes techniques.

Le code sur les marchés publics vise à permettre une concurrence internationale pour les achats des entités publiques relevant des États signataires. Dans le cadre du GATT, le seuil à partir duquel les marchés publics doivent être ouverts s'élève à environ 215 000 $[32]. Cependant, les dispositions de ce code ne s'appliquent qu'à une sélection d'organismes déterminés par l'État signataire et excluent les achats gouvernementaux des provinces. Un Québec souverain adhérant au Code sur les marchés publics du GATT devrait préciser les ministères ou organismes sous sa juridiction dont les achats seraient soumis à la concurrence internationale. L'essentiel des achats liés au transport en commun, aux télécommuni-

32. Dans le cadre de l'ALE, ce seuil a été fixé à 25 000 $ US.

cations et à l'énergie a cependant été exclu de l'application du Code. Pour sa part, le gouvernement canadien a exclu les achats des ministères suivants : Transports, Communications, Pêches et Océans, ainsi que ceux de toutes les sociétés d'État.

Un autre accord négocié sous les auspices du GATT intéresserait particulièrement un Québec souverain. Il s'agit de l'Accord multifibres (AMF) qui, contrairement à la philosophie générale du GATT, autorise les parties contractantes à contingenter les importations de textiles et de vêtements. Entré en vigueur en 1974, cet accord permet aux pays industrialisés de se protéger contre les importations à bas prix en provenance de pays en voie de développement. Le Canada a ainsi négocié 28 accords d'autolimitation avec des pays exportateurs. Si l'AMF n'est pas éliminé dans le cadre de l'*Uruguay Round*, un Québec souverain devrait veiller à ce que ces accords ou d'autres, similaires, protègent l'industrie québécoise.

Deux voies permettent d'accéder au GATT : la voie de négociation par laquelle un nouvel État négocie avec les parties contractantes les modalités de son accession et la voie de succession qui permet au nouvel État, à certaines conditions[33], de succéder aux obligations de l'État prédécesseur. La pratique des États a fait de cette dernière façon de procéder, plus souple et plus expéditive, la voie d'entrée normale des États nouvellement indépendants. Celle-ci comporte également un autre avantage : celui d'accorder au nouvel État une période de réflexion, généralement de deux à trois ans, au cours de laquelle l'Accord s'applique *de facto*. En accédant au GATT par la voie de succession, le Québec devra accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État prédécesseur ou, en d'autres mots, adopter la grille tarifaire canadienne.

Même si le Québec n'arrivait pas à une entente avec le Canada sur une association économique incluant une politique commerciale extérieure commune, il pourrait néanmoins juger approprié d'utiliser la procédure de succession. Il bénéficierait alors de la période de réflexion prévue pour évaluer ce qui est le plus avantageux : succéder aux obligations du Canada ou s'engager dans des négociations multilatérales pour adhérer à l'Accord général. Cette deuxième option serait justifiée si les

---

33. Il y a deux conditions pour accéder au GATT par voie de succession : le nouvel État doit être issu d'un territoire pour lequel l'État prédécesseur avait accepté l'application de l'Accord et il doit avoir un territoire douanier indépendant sur lequel il détient une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures.

engagements pris par le Canada au GATT étaient incompatibles avec la politique commerciale du nouvel État.

Selon des experts, un Québec souverain devrait aussi adhérer aux principaux organismes internationaux à vocation économique que sont le FMI, l'OCDE et la Banque mondiale[34].

Le Fonds monétaire international (FMI) est un organisme chargé de veiller au bon fonctionnement du système monétaire international et d'en assurer le maintien. Entre autres objectifs, le FMI vise à faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international[35].

L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est un forum international pour les pays industrialisés. Elle exerce ses activités dans trois domaines : la coordination des politiques économiques des États membres, l'aide aux pays en voie de développement et la libéralisation des échanges ainsi que des paiements courants et des mouvements de capitaux. L'adhésion à une telle organisation pourrait contribuer à la crédibilité du Québec sur le plan international. Une décision à l'unanimité est requise pour accepter un nouveau membre.

Enfin, la Banque mondiale qui trouve son origine dans les Accords de Bretton Woods de 1944, exerce l'essentiel de ses activités dans les pays en voie de développement en y accordant des prêts ou des garanties pour des projets de développement ou de reconstruction. Pour être membre de la Banque mondiale, il faut être membre du FMI. Afin d'appuyer les efforts de ses entreprises exportatrices, un Québec souverain aurait avantage à adhérer à cet organisme.

Les experts ont semblé tenir pour acquis que le Québec, une fois reconnu souverain par la Communauté internationale, n'aurait pas de difficulté à joindre les rangs des pays membres des organismes mentionnés précédemment. En effet, ils n'ont pas évoqué les conséquences, pour le Québec, de son exclusion, même temporaire, de ces organismes.

---

34. Ivan BERNIER, *op. cit.*, p. 49 et s.; SOCIÉTÉ D'AVOCATS DESJARDINS DUCHARME, *La souveraineté du Québec et les institutions financières, le cadre juridique du fonctionnement des institutions financières et de certains autres intervenants sur les marchés des capitaux : la situation actuelle et les ajustements requis advenant l'accession du Québec à la souveraineté*, Montréal, mars 1992, 206 p. et annexes.

35. Sur les modalités d'accession au FMI, voir la section 5.3.4, *La monnaie d'un Québec souverain*.

Pour exercer sa compétence en matière de commerce international, le Québec devrait de plus compléter sa législation et, s'il y a lieu, l'harmoniser avec un certain nombre de lois canadiennes existantes sur les douanes, les licences d'exportation et d'importation, les mesures spéciales d'importation, l'accise, etc.

B) Les relations avec le Canada

a) La situation actuelle

Le Canada constitue un marché commun en ce que les biens, les services, les personnes et les capitaux circulent librement d'une province ou d'un territoire à l'autre et il forme une union économique dans la mesure où plusieurs politiques sont communes ou harmonisées.

Le marché commun canadien est caractérisé par des liens commerciaux interprovinciaux importants mais qui, en termes relatifs, régressent au profit des marchés internationaux. Ces liens sont particulièrement étroits entre le Québec et l'Ontario. Les provinces de l'Atlantique commercent peu les unes avec les autres et leurs liens commerciaux dépassent rarement l'Ontario. De la même façon, les provinces de l'Ouest dépendent peu les unes des autres du point de vue économique.

Pour ce qui est de l'union économique canadienne, le dernier rapport du Conseil économique jugeait la situation problématique : «[...] au cours des années à venir, le principal défi du Canada consistera à s'employer davantage à trouver de nouveaux mécanismes de coordination des politiques entre les provinces, et entre elles et le gouvernement fédéral, afin de gérer de façon plus cohérente l'économie du Canada[36].» Le Conseil estimait que les incohérences de ces politiques nuisaient davantage au niveau de vie des Canadiens que les obstacles au commerce intérieur. Pour préserver l'union économique, le Conseil était même d'avis qu'il fallait mettre en place de nouveaux arrangements institutionnels.

Pour favoriser l'intégration économique, deux types d'intervention sont possibles : des mesures d'intégration négative permettent de restreindre ou d'interdire les pratiques discriminatoires empêchant la libre circulation des biens, services, personnes et capitaux. Des mesures d'intégration positive, telles des politiques communes ou des pratiques harmonisées, renforcent les liens économiques.

---

36. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, 1991, p. 59.

Au Canada, la libre circulation des biens est assurée par l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette clause dite du marché commun interdit l'érection de barrières tarifaires entre les provinces; elle n'empêche toutefois pas d'autres entraves au commerce, généralement qualifiées de barrières non tarifaires. Celles qui sont le plus fréquemment mentionnées sont les politiques d'achats publics, les politiques relatives aux alcools et les offices de commercialisation de produits agricoles. Il semble cependant que l'ampleur et le coût économique de ces barrières au commerce aient été en grande partie surestimés[37].

La libre circulation des personnes d'une province à l'autre, notamment le droit d'établissement et de travail, est un droit inhérent à la citoyenneté canadienne et il est renforcé par la Charte canadienne des droits et libertés. Les Canadiens sont effectivement très mobiles et on estime que quelque 300 000 personnes, en moyenne, passent d'une province à l'autre, chaque année. Les Québécois francophones sont cependant beaucoup moins mobiles que les autres Québécois ou les autres Canadiens. Malgré les droits qu'accorde la Charte, certaines entraves à une parfaite mobilité des Canadiens subsistent dans les différentes législations. Des exemples se retrouvent en matière de programmes sociaux où l'accès peut être limité par des exigences de résidence; en matière de régimes de retraite privés qui, règle générale, ne sont pas transférables d'un employeur à l'autre; en matière de métiers et professions où des critères de résidence et de reconnaissance professionnelle entrent en ligne de compte au moment de l'embauche.

Actuellement, aucune disposition de la Constitution canadienne ne garantit expressément la liberté de circulation des services ou celle des capitaux. Les articles de la Constitution relatifs au partage des pouvoirs font que le domaine des services est essentiellement de compétence provinciale et que celui des capitaux est partagé entre les deux niveaux de gouvernement. C'est par leur compétence exclusive sur la propriété et les droits civils que les provinces peuvent réglementer ces secteurs.

La Constitution accorde au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif[38] sur certains services tels que le transport de marchandises sur mer et les banques. De plus, en vertu de son pouvoir résiduaire, de la théorie des

---

37. Voir à ce sujet l'étude réalisée pour la Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle par C. FLUET, *Le coût des entraves à la circulation des biens et des facteurs dans l'union économique canadienne*, janvier 1992, 40 p.

38. Voir la section 5.2.1, *L'état actuel des services fédéraux*.

dimensions nationales[39], de la clause constitutionnelle relative aux entreprises et aux ouvrages interprovinciaux ou internationaux (alinéa 92(10)(a)) et de son pouvoir déclaratoire, le gouvernement fédéral a acquis une compétence exclusive sur de nombreux autres services et entreprises de services[40]. Bien que le gouvernement fédéral ait un pouvoir d'intervention relativement limité pour assurer la libre circulation des capitaux et un pouvoir plus limité encore pour assurer la libre circulation des services, cette mobilité des services et des capitaux ne connaît pas d'entraves majeures, surtout parce que les lois provinciales sont en grande partie harmonisées.

Les mesures d'intégration positive dans l'union économique canadienne se sont concrétisées par des politiques communes dans un certain nombre de domaines et par une harmonisation de lois, règlements ou normes, dans d'autres.

Au nombre des politiques communes, il y a, bien sûr, la politique commerciale extérieure et la politique monétaire dont l'élaboration et la mise en oeuvre sont du ressort exclusif du gouvernement fédéral; celui-ci consulte toutefois les gouvernements provinciaux par différents moyens plus ou moins formels. Il y a aussi celles où le gouvernement fédéral a un pouvoir exclusif telles la concurrence et les télécommunications, et celles où les compétences sont partagées comme dans les transports, la fiscalité, l'agriculture, la pêche, le travail, l'immigration et les programmes sociaux, pour ne nommer que celles-là.

C'est le gouvernement fédéral qui détient le pouvoir constitutionnel exclusif en matière de concurrence et cette politique s'appuie essentiellement sur la *Loi sur la concurrence* qui crée, en quelque sorte, un code de la concurrence unique, applicable à travers tout le Canada. La Loi établit un cadre visant à préserver et encourager le libre jeu des forces du marché. Toute personne, société ou organisme qui s'estiment lésés au regard des dispositions de la Loi peuvent porter une plainte qui, si elle paraît fondée, sera entendue par un tribunal spécialisé, le Tribunal de la concurrence.

---

39. Théorie introduite par les tribunaux en vertu de laquelle on attribue au Parlement fédéral les matières qui atteignent des proportions telles qu'elles affectent le Canada tout entier.

40. Il en est ainsi de la radio-télévision, des oléoducs et gazoducs, de l'aéronautique, de la câblodistribution, des interconnexions interprovinciales ou internationales de systèmes électriques, des réseaux interprovinciaux d'autobus, des télécommunications, des élévateurs à grain, des chemins de fer, des centrales nucléaires.

La politique des transports, quant à elle, touche à la fois la compétence fédérale et celle des provinces. Le gouvernement fédéral a une compétence exclusive dans le domaine de l'aéronautique et partielle dans les autres modes de transport, en fonction de la portée des activités de l'entreprise. Dans le secteur maritime, le gouvernement fédéral régit totalement la navigation, mais seulement une partie du transport. Dans les autres modes, les entreprises sont sujettes à des réglementations fédérales si leurs activités sont interprovinciales ou internationales.

Dans le domaine des politiques sociales, les provinces ont une compétence générale. En matière de régimes de retraite et de pensions de vieillesse, les compétences sont partagées avec le gouvernement fédéral[41] et ce dernier a un pouvoir exclusif de légiférer sur l'assurance-chômage. Au-delà des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution, le gouvernement fédéral intervient dans l'élaboration des politiques sociales par l'intermédiaire de son pouvoir de dépenser. Il fixe ainsi les normes et conditions auxquelles les provinces doivent se soumettre pour avoir droit aux subventions fédérales.

L'harmonisation au sein de l'union économique canadienne se réalise de deux façons : par mimétisme et par concertation. Le mimétisme est le fait pour un législateur de s'inspirer d'une loi ou d'un règlement adopté par une autre autorité législative, pour élaborer son propre instrument législatif. Le régime fiscal en est un bon exemple. La réglementation relative à l'administration des valeurs mobilières est, quant à elle, un exemple d'harmonisation par concertation. Un des résultats les plus visibles de cette harmonisation a été l'adoption des *Instructions générales canadiennes* qui sont applicables dans toutes les provinces, sauf à Terre-Neuve.

b) Le maintien de l'espace économique

En devenant souverain, le Québec mettrait fin à son intégration politique dans la fédération canadienne tout en cherchant à maintenir l'intégration économique avec ses anciens partenaires. Certains y voient une démarche

---

41. Des modifications constitutionnelles en 1951 et en 1964 ont permis au Parlement canadien de légiférer dans ce domaine sous réserve de l'absence de lois provinciales en ces matières. Le Québec a instauré son propre régime de rentes, en 1965, et le gouvernement canadien a emboîté le pas la même année en s'inspirant largement du régime québécois. Les deux régimes sont entièrement transférables.

semblable à celle des pays membres de la Communauté européenne, alors que d'autres y voient un mouvement en sens inverse.

Or, selon la démarche québécoise, on pose comme postulat qu'il n'existe pas de corrélation étroite entre l'intégration économique et l'intégration politique, qu'il est en fait possible de diminuer la seconde sans compromettre la première. Au contraire, dans l'Europe des Douze, la recherche d'une intégration économique accrue fut accompagnée d'une intégration politique. Cependant, la question de savoir où s'arrêtera cette intégration politique demeure sans réponse.

Par ailleurs, le mode de fonctionnement des institutions communes de la CE ne saurait s'appliquer directement aux institutions créées dans le nouvel espace économique Québec-Canada. Par exemple, la prise de décision au sein des Douze est progressivement passée de l'unanimité à la majorité qualifiée; il est difficilement imaginable qu'une association économique entre le Canada et un Québec souverain puisse fonctionner autrement qu'en fonction de l'unanimité.

Des solutions originales devraient donc être mises au point et il faudrait trouver les moyens de transposer dans un ou des traités les interrelations économiques qui découlent actuellement de textes constitutionnels ou législatifs fédéraux.

Compte tenu de l'ouverture de son économie et de son intégration à l'ensemble nord-américain, le Québec, advenant son accession à la souveraineté, aurait tout intérêt à maintenir au moins les dispositions essentielles du marché commun actuel. Les provinces canadiennes, et surtout le Québec et l'Ontario qui ont des structures économiques interdépendantes, ont un intérêt réciproque à ne pas morceler l'espace économique qu'elles ont en commun.

La volonté du Québec et du Canada de maintenir l'espace économique canadien pourrait se traduire dans un traité de portée générale de même nature que celui qui unit les pays membres de la CE. Parmi les dispositions que l'on devrait retrouver dans un tel traité, il y aurait l'engagement des deux gouvernements à assurer la liberté de circulation des biens, des services et des facteurs de production. Néanmoins, dans la mesure où certaines entraves à ces libertés sont tolérées dans l'union économique actuelle, le traité pourrait également préciser les exceptions dont les parties conviendraient.

Pour donner au traité la même force qu'un texte constitutionnel, il faudrait que la clause relative aux libertés de circulation soit renforcée par un

mécanisme judiciaire telle la Cour de justice de la Communauté européenne qui est accessible autant aux personnes morales que physiques. Un tel mécanisme donnerait de la crédibilité au traité et permettrait aux agents économiques de fonctionner avec des règles du jeu uniformes. En plus d'affirmer les libertés de circulation, il faudrait préciser les secteurs où les deux États voudraient soit maintenir des politiques communes, soit harmoniser leurs interventions. Une telle approche aurait sans doute pour conséquences d'intensifier l'intégration négative des deux économies et d'en réduire l'intégration positive par rapport à la situation actuelle.

La mise en oeuvre d'un tel accord relativement aux libertés de circulation soulèverait moins de difficultés dans le cas des biens que dans les autres cas. Ainsi, pour assurer une libre circulation des citoyens des deux pays, il faudrait tenir compte de l'incidence de politiques différentes en matière d'immigration, de programmes sociaux ou de sécurité d'État. Si l'harmonisation était insuffisante, il faudrait envisager des contrôles de citoyenneté aux frontières. À l'instar de ce qui se produit dans la Communauté européenne, le droit de circuler librement pourrait être lié à la finalité économique et, conséquemment, il faudrait abolir dans les deux États toute discrimination fondée sur la nationalité des travailleurs. Ce droit pourrait néanmoins faire l'objet de limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Pour être en mesure de donner suite à leur engagement relatif à la liberté de circulation des services, les deux États devraient revoir leur législation pour éliminer les éléments de discrimination basée sur la résidence. Pour garantir la liberté de circulation des capitaux, certaines lois ou pratiques relatives aux institutions financières exigeraient des adaptations, particulièrement dans le secteur bancaire[42].

Afin de préserver l'essentiel de l'espace économique actuel, la politique commerciale et la politique monétaire demeureraient communes. Comme dans la CE, la politique de concurrence pourrait aussi être commune. Toutefois, il est possible que d'autres domaines ne soient qu'harmonisés. Il en est ainsi des transports, de la fiscalité, de l'agriculture, de la pêche, du travail, des télécommunications, de l'immigration et des programmes sociaux où le gouvernement fédéral exerce actuellement une compétence législative.

Le traité entre le Québec et le Canada devrait préciser les arrangements institutionnels qui permettraient la mise en oeuvre de l'accord. En

---

42. SOCIÉTÉ D'AVOCATS DESJARDINS DUCHARME, *op. cit.*

s'inspirant des modèles de la CE ou de l'Accord de libre-échange canado-américain, on peut envisager un cadre institutionnel à trois niveaux : celui de la prise de décision, celui du règlement des litiges et celui de la gestion des affaires courantes.

Plusieurs experts ont signalé que les problèmes institutionnels et, en premier lieu, celui de déterminer le mode de prise de décision dans la nouvelle association économique[43] pourraient faire en sorte que les deux parties ne puissent s'entendre. Certains suggèrent qu'à l'instar du mode de fonctionnement de l'ALE, les décisions soient prises en fonction du consensus. D'autres estiment que cela reviendrait à donner au Québec un droit de veto, ce qui ne serait pas acceptable pour les provinces canadiennes. En effet, une telle relation bilatérale comporte des risques de blocages susceptibles de paralyser le fonctionnement de l'accord; cependant, il est difficile d'imaginer un autre mode de fonctionnement entre deux États souverains. Pour atténuer le potentiel d'opposition rigide, Roma Dauphin et Stanislas Slosar suggèrent de soumettre toute décision à la recommandation préalable d'un comité d'experts indépendants[44].

Il faudrait aussi prévoir un système de règlement des litiges. Plusieurs modalités peuvent être envisagées. Le droit de saisir les tribunaux nationaux des litiges relatifs aux dispositions du traité ou, le cas échéant, le droit de faire appel à une instance judiciaire commune, pourrait n'être accessible qu'aux seuls gouvernements qui serviraient ainsi d'intermédiaire à leurs agents économiques. Toutefois, si les personnes morales ou physiques pouvaient elles-mêmes exercer directement ce recours, la protection qu'offrirait le traité serait meilleure, mais elle nécessiterait que les décisions rendues par l'organisme commun de justice soient reconnues et exécutables dans l'ordre juridique interne de chaque pays, ce qui est le cas dans la CE.

Enfin, pour assurer la gestion des affaires courantes, un secrétariat international composé de représentants des deux États semblerait approprié.

Par ailleurs, dans le cadre d'une telle entente, les deux parties accepteraient de parler d'une même voix et adopteraient des positions

---

43. Ivan BERNIER, *op. cit.*; et Gordon RITCHIE, 29 janvier 1992 (CEAS-660).

44. Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, *Étude des modalités de maintien de l'espace économique canadien actuel après l'accession du Québec à la souveraineté*, version provisoire modifiée, mars 1992, p. 35.

communes dans les institutions, telles que l'ALE ou le GATT. Elles pourraient cependant conserver leur droit de représentation à titre de pays signataires et être présentes lors des délibérations.

•

Conserver l'espace économique actuel par un tel traité comporterait des avantages et des inconvénients. Au nombre des avantages, il y aurait le fait qu'un traité bilatéral est un cadre juridique relativement souple permettant de baliser une association économique. S'il pouvait être ratifié avant l'entrée en vigueur de la souveraineté, il contribuerait à adoucir la période de transition dans la mesure où une telle entente réduirait l'incertitude et rassurerait les agents économiques. Par contre, l'élaboration, la négociation et la ratification d'une entente globale ne seraient pas sans occasionner des difficultés. Plusieurs experts ont repéré des contraintes qui relèvent du climat politique, de la désignation de l'interlocuteur et du temps limité dont les parties disposent pour parvenir à une telle entente.

Ainsi, plusieurs ont évoqué l'éventualité d'un climat acrimonieux dans les relations Canada-Québec au moment de l'accession de ce dernier à la souveraineté[45]. Cela pourrait certainement nuire à la conclusion d'un traité, mais certains font valoir que les intérêts économiques réciproques, surtout ceux du Québec et de l'Ontario, sont tels qu'une entente pour maintenir l'essentiel de l'espace économique interviendrait nécessairement et assez rapidement. C'est toutefois une question que la Commission n'a pu faire autrement que laisser entière.

Par ailleurs, quelques experts[46] ont mentionné qu'un Québec devenu souverain pourrait éprouver des difficultés à désigner l'interlocuteur avec lequel il aurait à négocier. En effet, au lendemain de la souveraineté du Québec, la légitimité du gouvernement fédéral à mener unilatéralement des négociations au nom de l'ensemble des autres provinces canadiennes a été mise en doute par certains. Il faut cependant noter que le gouvernement fédéral conserverait toute sa compétence en matière de relations extérieures et de politique commerciale. Le problème, s'il survenait, serait strictement d'ordre politique.

---

45. Bernard LANDRY et Gordon RITCHIE, 29 janvier 1992 (CEAS-631). John MCCALLUM et Chris GREEN, *Une rupture à l'amiable*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1991, 124 p.; selon ces auteurs, le degré d'animosité sera fonction de la perception de la légitimité du processus. Sur la possibilité d'un climat de confrontation et d'une guerre commerciale, voir Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Québec Sovereignty*, Vancouver, Fraser Institute, 1991, 168 p.

46. Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, *op. cit.*; Gordon RITCHIE, 29 janvier 1992 (CEAS-660).

Enfin, il a été signalé que la négociation d'un traité global et surtout la mise au point d'arrangements institutionnels sont des entreprises qui pourraient exiger plus de temps que les douze mois prévus par la *Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, entre le référendum et la déclaration de souveraineté. Le cas échéant, les parties devraient convenir de solutions transitoires qui s'appliqueraient pendant la négociation d'un traité définitif.

D'ailleurs, des experts ont avancé l'idée qu'une union douanière de fait pourrait être instaurée entre les deux États[47], en tant que solution transitoire. Le Québec pourrait ainsi mettre en pratique la politique commerciale canadienne et laisser circuler librement les biens, services, et capitaux dans la mesure où il aurait droit à un traitement réciproque.

Si, par ailleurs, il était impossible de maintenir globalement l'union économique canadienne, des solutions de repli pourraient être envisagées pour en préserver les éléments essentiels. Le Québec et le Canada pourraient ainsi convenir du maintien de l'union douanière, d'une politique monétaire commune et de l'harmonisation de certaines politiques sectorielles.

L'union douanière est essentiellement un accord commercial par lequel des États conviennent d'une politique commerciale commune face aux pays tiers et d'un libre-échange des biens et services entre eux. Un tel accord entre le Québec et le Canada représenterait un niveau d'intégration économique moindre que le niveau actuel, mais il pourrait néanmoins permettre d'éviter une trop grande perturbation des échanges commerciaux. L'élaboration de politiques commerciales et monétaires communes exigerait la mise au point d'arrangements de type institutionnel qui permettrait d'établir les consensus et d'éviter les blocages. Parmi les politiques qui devraient être harmonisées, il y a la politique de concurrence dont l'uniformité serait de nature à créer des conditions favorables aux échanges entre les deux partenaires commerciaux.

S'il n'est pas possible de convenir d'une telle union douanière, une deuxième option de repli serait un accord de libre-échange. Certains experts estiment que c'est là la seule option réaliste, compte tenu de la difficulté appréhendée à convenir d'arrangements institutionnels adéquats pour des formes plus poussées d'association économique. Un réarrangement des relations économiques Québec-Canada dans le sens d'un accord de libre-échange similaire à l'ALE aurait des répercussions

---

47. Roma DAUPHIN et Stanislas SLOSAR, *op. cit.*, p. 53 et s.

importantes sur l'espace économique : l'intégration négative serait alors minimale et l'intégration positive, virtuellement inexistante.

En regard de la libre circulation des biens, tous les produits qui ne répondent pas aux critères d'origine seraient frappés des droits de douane applicables aux pays tiers. La libre circulation des personnes pourrait être limitée à ce qui existe dans l'ALE pour les voyages d'affaires[48] et il en irait de même pour la libre circulation des services.

En somme, les membres de la Commission constatent que le maintien de l'espace économique canadien est dans l'intérêt évident de tous. Malgré cela, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, certains n'excluent pas que les deux pays aient des difficultés à s'entendre, en grande partie pour des raisons de nature institutionnelle. Les partenaires devraient alors accepter un niveau d'intégration moindre, à tout le moins de façon temporaire. Le cas échéant, cela ne serait pas sans dommages pour les économies des deux pays. D'autres, au contraire, pensent que, conscientes des implications économiques, les parties en viendront à conclure en temps voulu les ententes nécessaires pour préserver l'espace économique que le Québec partage avec ses partenaires canadiens.

C) Les relations avec les États-Unis

Parallèlement à la libéralisation multilatérale dans le cadre du GATT, des accords commerciaux régionaux se sont développés. Le GATT permet en effet la formation de zones de libre-échange ou d'unions douanières dans la mesure où les dispositions de l'article XXIV sont respectées[49]. Les accords commerciaux régionaux visent généralement à élargir les marchés des entreprises nationales, à stimuler leur productivité, mais aussi à garantir un accès stable aux marchés des principaux partenaires commerciaux. En effet, si le GATT a permis depuis ses débuts une réduction substantielle des tarifs douaniers, il éprouve beaucoup plus de difficultés à cerner le problème des barrières non tarifaires et à obtenir un consensus sur leur élimination.

---

48. Avec l'ALE, les deux gouvernements ont adapté leur réglementation relative à l'immigration afin de faciliter le séjour temporaire de personnes ayant à se déplacer dans le but de mener des affaires.

49. Par l'article XXIV, on veut s'assurer que la libéralisation des échanges porte sur «l'essentiel des échanges commerciaux», que l'intégration se fasse selon un programme déterminé et dans un délai raisonnable et que les courants commerciaux traditionnels existant avec les pays tiers ne soient pas entravés.

C'était précisément ces objectifs que poursuivait le Canada en entreprenant la négociation de l'ALE à la suite de la recommandation de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (MacDonald). En effet, cette commission avait signalé que ce que la situation canadienne avait d'exceptionnel, ce n'était pas le degré de dépendance de son PNB à l'égard du commerce extérieur, mais sa dépendance à l'égard d'un seul pays. Avec les années, les barrières non tarifaires avaient progressivement remplacé les barrières tarifaires comme mesures protectionnistes et les producteurs canadiens couraient toujours le risque de se voir interdire l'accès au marché américain. L'objectif premier de la politique commerciale du Canada étant une sécurité accrue de l'accès au marché américain, l'approche régionale s'est imposée et a amené les deux gouvernements à négocier un accord de libre-échange.

Le Québec a appuyé une telle démarche. Advenant son accession à la souveraineté, et compte tenu du fait que 75 % de ses exportations à l'extérieur du Canada sont destinées aux États-Unis, le Québec devrait chercher à devenir partie à cet accord régional et il entreprendrait sans doute de le faire. Cette éventualité soulève différentes questions : quelles sont les modalités d'adhésion à un tel accord? Quelle serait l'incidence d'une association économique conclue entre le Québec et le Canada? Est-ce que les États-Unis pourraient s'opposer à l'adhésion du Québec? Est-ce qu'ils pourraient exiger des concessions supplémentaires?

À la première question, la réponse est claire : dans une telle entente bilatérale, il ne peut y avoir de succession automatique. L'Accord ne pourrait s'appliquer au Québec que s'il y avait entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à y apporter. Ces changements porteraient essentiellement sur les institutions gérant cet accord bilatéral[50] et sur les ajouts qui viendraient préciser les engagements du Québec.

À propos de l'incidence qu'aurait une association économique Québec-Canada, quelques points méritent d'être mentionnés. Si le Québec et le Canada conservaient un même régime douanier dans le cadre d'une union douanière ou de tout autre type d'arrangement représentant un niveau d'intégration plus élevé, il faudrait s'attendre, à l'instar des pays de la CE dans le cadre de leur représentation au GATT, à ce que le Québec et le Canada aient à parler d'une même voix dans les institutions de l'ALE ou, en d'autres mots, à ce qu'ils soient tenus d'adopter des positions communes. Par ailleurs, si le niveau le plus élevé d'intégration

---

50. Sur la question des changements institutionnels voir Ivan BERNIER, *op. cit.*, p. 60.

économique auquel parvenaient le Québec et le Canada était une zone de libre-échange, l'ALE actuel ne pourrait devenir trilatéral qu'à la condition que les États-Unis et le Canada y consentent et que les règles d'origine et les autres dispositions des deux accords soient substantiellement identiques. Il faudrait aussi adapter les institutions pour tenir compte d'un troisième partenaire, ce qui, selon certains, serait le problème le plus délicat à résoudre. Si ces conditions n'étaient pas remplies, le Québec pourrait au mieux conclure un deuxième accord bilatéral avec les États-Unis.

La plupart des experts entendus[51] en Commission ont convenu qu'il était improbable que les États-Unis s'opposent à l'adhésion du Québec à l'ALE, surtout si une entente d'association économique entre le Québec et le Canada permettait de maintenir l'essentiel de l'union économique actuelle. Dans la mesure où l'intérêt des États-Unis dans cet accord serait d'obtenir un accès garanti aux ressources canadiennes, en particulier dans le domaine de l'énergie, y compris l'énergie électrique, l'inclusion du Québec à l'ALE aurait pour effet de maintenir cet avantage. Les dispositions de l'ALE sur les services et celles sur les investissements ont également été relevées comme présentant un bénéfice certain pour les États-Unis. Des experts ont aussi mentionné que pour des raisons politiques et stratégiques, les États-Unis voudraient éviter les situations conflictuelles et préserver les différents arrangements présentement en vigueur avec le Canada. Par ailleurs, certains ont mentionné qu'un refus de la part des États-Unis est toujours possible, en raison notamment de la montée du protectionnisme[52].

Est-ce que les États-Unis en profiteraient pour exiger des concessions au-delà de ce qui est nécessaire pour adapter l'Accord à la nouvelle situation? À cet égard, il faut distinguer les contraintes inhérentes au statut d'État signataire, des exigences nouvelles que pourraient vouloir négocier les États-Unis. Ainsi, un Québec souverain partie à l'ALE devrait mettre en pratique les dispositions de l'Accord relatives aux achats publics et aux services auxquelles, actuellement, il n'est pas soumis à titre de province. Cependant, devrait-il faire des concessions sur les systèmes de gestion de l'offre du secteur agricole, sur les subventions au développement industriel, sur la culture et le commerce automobile ainsi que l'ont envisagé certains experts et invités? Les États-Unis pourraient difficilement négocier des concessions additionnelles exclusivement avec

---

51. Voir notamment Ivan BERNIER, 22 janvier 1992 (CEAS-531) et Joseph T. JOCKEL, 12 février 1992 (CEAS-881).

52. Voir notamment Joseph T. JOCKEL, 12 février 1992 (CEAS-881).

le Québec; celles-ci devraient s'étendre au Canada. Or, selon certains, une réouverture de l'Accord risquerait de le compromettre, compte tenu du faible appui dont l'ALE jouit au Canada. L'attitude des États-Unis serait sans doute motivée par leur volonté d'établir un libre-échange continental qui inclurait le Québec, mais dont les conditions seraient négociées sans complaisance à l'égard de ce dernier.

D) Les enjeux dans certains secteurs particuliers

Certains secteurs de l'économie québécoise bénéficient de mesures de protection qui pourraient être remises en question, soit par l'évolution du commerce international et la tendance à la libéralisation des marchés, soit par l'accession du Québec au statut d'État souverain. Ainsi, dans le secteur de l'agro-alimentaire, des systèmes de gestion de l'offre permettent de contrôler la production intérieure et les importations; dans le secteur du textile-vêtement, les importations sont contingentées; dans le secteur de l'automobile, un accord sectoriel permet le commerce en franchise de produits qui répondent à certaines exigences de contenu local.

Des enjeux particuliers caractérisent ces secteurs et un Québec souverain devrait en tenir compte dans l'élaboration de sa politique commerciale.

a) L'agro-alimentaire

En 1990, la production intérieure brute du secteur de l'agro-alimentaire[53] était d'environ 14 milliards de dollars, soit quelque 10 % de celle de l'ensemble de l'économie québécoise. Quelque 120 000 personnes travaillent dans ce secteur. Les exportations internationales d'aliments et de boissons sont de l'ordre de 1,1 milliard de dollars et les importations de 1,2 milliard de dollars.

Pour ce qui est des échanges interprovinciaux, il existe peu de données fiables ou récentes qui permettent de dresser un bilan complet de la situation. Une évaluation récente du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation indique que, pour 1988, le solde des échanges de produits agro-alimentaires est déficitaire de 331 millions de

---

53. Le secteur de l'agro-alimentaire comprend la pêche, l'agriculture et la production d'aliments et de boissons. Les statistiques mentionnées sont tirées de GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Profil sectoriel de l'industrie bio-alimentaire au Québec*, 1991, 79 p.

dollars. Ce serait dans les sous-secteurs des viandes et des céréales que les déficits seraient le plus importants, c'est-à-dire 641 et 317 millions de dollars respectivement. Par contre, dans le domaine des produits laitiers, le Québec connaîtrait un surplus de 425 millions de dollars.

Quatre productions agricoles sont assujetties à des systèmes nationaux de gestion de l'offre. Il s'agit des productions d'oeufs, de poulet, de dindon et de lait de transformation[54] qui représentent 50 % des revenus agricoles du Québec. C'est un office de commercialisation national qui fixe les niveaux de production. La part que chaque province obtient de ce quota a été établie sur une base historique et est différente d'une production à l'autre. Ainsi, le Québec a environ 48 % du quota national de lait de transformation, mais seulement 17 % et 31 % des quotas d'oeufs et de poulet.

Les offices de commercialisation provinciaux jouent un rôle complémentaire à celui de leur pendant fédéral. De façon générale, ils répartissent la part du quota national entre les producteurs locaux, gèrent les transactions de quotas et fixent certains prix, tels que ceux du poulet, du dindon et de certaines catégories d'oeufs.

En plus de coordonner le système national de gestion de l'offre du lait de transformation, la Commission canadienne du lait fixe le prix cible de ce type de lait, le prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé et fait des paiements directs aux producteurs. Ces paiements ont totalisé quelque 254 millions de dollars en 1990-1991, dont plus de 120 millions ont été versés aux producteurs québécois. Dans le cas des autres productions contingentées, les producteurs ne reçoivent pas de paiements directs.

Pour qu'un système de gestion de l'offre soit efficace, il faut que, parallèlement au contingentement de la production, les importations soient limitées. Cela va à l'encontre des règles du GATT dont l'article XI interdit toute restriction quantitative. L'agriculture fait cependant exception à cette règle lorsqu'un système intérieur de gestion de l'offre existe.

La combinaison des quotas de production et d'importation avec un système de fixation des prix basé sur les coûts de production explique que les prix au Canada sont sensiblement plus élevés que ceux du marché américain

---

54. Chaque province est autosuffisante dans la production de lait nature et cette production est régie, pour ce qui est de la quantité et des prix, par les offices provinciaux de commercialisation.

ou international. Les prix mondiaux sont d'autant plus bas qu'il existe une surproduction mondiale encouragée, par exemple, par les États qui subventionnent leurs exportations. C'est d'ailleurs un des principaux problèmes auxquels le GATT s'est attaqué dans le cadre de l'*Uruguay Round* et celui qui, pour l'instant, fait que la conclusion d'un accord achoppe.

Le rapport Dunkel propose ainsi de soumettre le secteur agricole aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux autres produits. Entre autres propositions, il suggère de transformer toutes les mesures de restriction des importations en équivalents tarifaires sujets par la suite à réduction graduelle. Cela se traduirait par l'établissement de tarifs pouvant aller jusqu'à 300 % du prix à l'importation dans le cas des produits laitiers.

Différentes thèses s'affrontent au sujet des conséquences qu'auraient ces propositions sur les secteurs contingentés. Pour certains, l'adoption du rapport Dunkel conduirait nécessairement au démantèlement des systèmes de gestion de l'offre et amènerait des baisses très sensibles des revenus agricoles et de la valeur de l'actif dans l'ensemble des secteurs contingentés. Pour d'autres, l'application éventuelle des règles prévues dans le rapport Dunkel ne signifierait pas la fin des systèmes de gestion de l'offre, mais plutôt des changements importants dans leur mode de fonctionnement. Les travaux de la Commission ne permettent pas de tirer de conclusion à ce sujet.

Robert Saint-Louis[55] estime que l'accession du Québec à la souveraineté n'aurait pas d'impact majeur sur les secteurs contingentés, l'intérêt du Canada étant de maintenir le partage actuel des marchés. Trois motifs sont avancés à l'appui de cette opinion : le Québec est un importateur net d'aliments et de boissons, ce qui le met dans une position de négociation favorable; les règles du GATT obligeraient les parties à respecter l'accès aux marchés historiques; le Canada ne vit pas de graves problèmes de déséquilibre des marchés.

Pour sa part, la société Informetrica[56] considère que, advenant la souveraineté du Québec, il ne serait pas possible de maintenir un système unique de gestion de l'offre pour les productions contingentées et, qu'au mieux, le Québec devrait avoir son propre système de gestion.

---

55. Robert SAINT-LOUIS, *Impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur les conditions de développement du secteur agro-alimentaire*, Québec, mars 1992, 43 p.

56. INFORMETRICA, *Supply Management : Dairy*, Ottawa, octobre 1991, 23 p.; *Supply Management : Poultry and Eggs*, Ottawa, octobre 1991, 23 p.

Bien que, effectivement, le solde des échanges agro-alimentaires du Québec avec les autres provinces canadiennes le placerait dans une bonne position de négociation, il n'est pas certain que le GATT puisse assurer une protection des parts de marché historiques. Un expert consulté à cette fin conclut que : «l'argument fondé sur l'article XI *in fine* du GATT n'est pas dépourvu de fondement, mais il serait imprudent de fonder trop d'espoirs sur cette disposition [étant donné l'absence de précédent]. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, au regard des règles du GATT, seul un traité de libre échange ou d'union économique, conforme à l'article XXIV pourrait assurer le maintien de l'accès préférentiel des produits agricoles du Québec au marché canadien et vice versa[57].»

Par ailleurs, si les systèmes de gestion de l'offre étaient effectivement compromis et qu'un retour au libre marché devait être envisagé, la perte de la valeur des quotas de production deviendrait préoccupante.

Il apparaît donc que les perturbations que pourrait connaître le secteur agro-alimentaire, dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, sont similaires à celles que fait craindre une éventuelle libéralisation des échanges dans ce secteur à l'initiative du GATT.

b) Le textile et le vêtement

Le textile et le vêtement sont des industries fortement intégrées l'une par rapport à l'autre. Cependant, alors que l'industrie du textile est à peu près également répartie entre le Québec et l'Ontario, l'industrie du vêtement est fortement concentrée au Québec et, en particulier, dans la région de Montréal.

En 1988, environ 48 % de la production canadienne de textiles provenait du Québec et 45 %, de l'Ontario. L'industrie québécoise du textile employait quelque 30 000 personnes alors que l'industrie ontarienne comptait 26 000 employés.

Par contre, 56 % des emplois de l'industrie du vêtement sont au Québec et seulement 30 % en Ontario. L'industrie du vêtement étant plus intensive en main-d'oeuvre que celle du textile, elle est responsable de quelque 115 000 emplois au Canada par rapport à 62 000 dans l'industrie

57. Armand DE MESTRAL, *Avis sur l'interprétation de l'article XI du GATT*, Montréal, avril 1992, p. 6.

du textile; la valeur des livraisons provenant de chacun de ces deux secteurs industriels excédait légèrement 7 milliards de dollars en 1988.

Le marché pour les produits du textile et du vêtement est essentiellement domestique. En 1987, les exportations internationales du Québec relatives aux textiles de première transformation ne représentaient que 10 % de la valeur des livraisons, celles de produits textiles, 5 % et celles de vêtements, 2 %.

L'industrie du textile et, encore plus, celle du vêtement sont fortement protégées contre la concurrence internationale par l'imposition de quotas d'importation dans le cadre de l'Accord multifibres (AMF) et par l'imposition de tarifs douaniers élevés.

L'AMF est un arrangement fait sous les auspices du GATT par lequel les pays industrialisés peuvent négocier, avec les pays offrant de bas salaires, des ententes d'autolimitation des exportations de textiles et de vêtements. Le Canada a ainsi négocié 28 accords bilatéraux d'autolimitation. Les tarifs douaniers canadiens sont par ailleurs de 13 %, 21,5 % et 24,7 % sur, respectivement, les filés, les tissus et les vêtements. Malgré de telles barrières au commerce, le Canada a enregistré en 1987 des déficits de sa balance commerciale de 1,4 milliard, 517 millions et 1,8 milliard de dollars pour les industries du textile de première transformation, les produits textiles et le vêtement respectivement. Dans les deux premiers cas, les États-Unis sont le principal fournisseur pour environ 40 % des importations mais, dans le cas du vêtement, les trois quarts des importations proviennent de pays non membres de l'OCDE.

Les propositions présentement discutées au GATT dans le cadre de l'*Uruguay Round* prévoient l'élimination progressive de l'AMF sur une période de dix ans et une réduction substantielle des tarifs de l'ordre de 30 %.

Par ailleurs, le commerce de ces produits a été libéralisé dans le cadre de l'ALE. Ainsi, les tarifs qu'imposent le Canada et les États-Unis sur le textile et le vêtement seront graduellement éliminés en dix tranches annuelles égales, entre 1989 et 1998. Des règles d'origine particulières ont été élaborées pour ces secteurs. Pour pouvoir bénéficier de l'élimination des barrières tarifaires, un produit doit avoir subi au moins deux transformations dans la zone de libre-échange. Par contre, l'Accord autorise un certain niveau d'exportation en franchise de vêtements faits à partir de tissus provenant de pays tiers. Une règle similaire, mais temporaire, est prévue pour les textiles. Dans l'ensemble, la réduction des tarifs et la formulation des règles d'origine semblent plus favorables

à l'industrie américaine qu'à l'industrie canadienne. L'élimination des tarifs représente, en effet, un avantage comparatif moindre pour les producteurs canadiens dans la mesure où les tarifs américains sont inférieurs aux tarifs canadiens; de plus, les États-Unis produisent davantage de textiles primaires, ce qui leur permet plus facilement de satisfaire aux règles d'origine.

Dans ce secteur, certains enjeux sont, dès maintenant, à prévoir. Ainsi, sur le plan international, l'élimination de l'AMF et, sur le plan régional, la perte de la protection tarifaire face aux États-Unis, forceront l'industrie du textile, et surtout celle du vêtement, à s'adapter à un environnement concurrentiel de plus en plus difficile. Le recours aux mesures de sauvegarde, aux droits *anti-dumping* et aux droits compensateurs permettra d'amortir les chocs, mais il semble inévitable que cette industrie doive développer rapidement de nouveaux marchés[58].

Advenant la souveraineté du Québec, plusieurs observations relatives à ce secteur devraient être prises en considération.

D'abord se pose la double question de la répartition des quotas et du niveau des tarifs. L'administration des ententes bilatérales et le contrôle des importations sont actuellement assurés par le gouvernement fédéral. Selon le type d'association économique auquel le Québec parviendrait avec le Canada, l'administration des quotas d'importation pourrait se faire de différentes façons. Ainsi, André Côté estime que si une «union économique intégrale» était conclue, la détermination, la négociation et la gestion des quotas pourraient se faire à l'intérieur d'une concertation entre les deux États souverains, en faisant possiblement appel à une instance administrative pour concilier les intérêts des deux parties. La structure actuelle des quotas pourrait demeurer inchangée. Par contre, s'il n'y avait pas d'association économique, l'auteur suppose qu'une partie des quotas canadiens existants serait dévolue au Québec à la suite de négociations avec le Canada, vraisemblablement selon l'historique de production et d'importation de chacun.

L'industrie québécoise et celle des autres provinces étant fortement intégrées, la production de l'une servant d'intrant à l'autre, et le marché de ces entreprises étant essentiellement domestique, l'imposition de barrières commerciales entre le Québec et le Canada ne pourrait qu'avoir un fort impact négatif sur la compétitivité de ces secteurs.

---

58. André CÔTÉ, 11 mars 1992 (CEAS-1073); STRADECO, *Étude sur l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté sur l'industrie du textile et celle du vêtement*, Montréal, janvier 1992, 42 p.

Si un accord tripartite de libre-échange était conclu entre les États-Unis, le Canada et le Québec, il faudrait s'assurer que les règles d'origine ne soient pas une contrainte supplémentaire pour les producteurs québécois et canadiens dont les productions sont fortement intégrées.

Si l'AMF n'est pas éliminé, le Québec aurait à participer à l'administration des nouvelles ententes bilatérales, au contrôle des importations contingentées, à la détermination du niveau de ces quotas, à leur négociation et à leur gestion. Même si l'Accord est supprimé, le Québec aurait à intervenir durant la période de transition de dix ans au cours de laquelle les tarifs seraient abolis.

c) *L'automobile*

Le secteur de l'automobile, en particulier l'industrie de fabrication de véhicules et de pièces de première monte, est régi par un accord sectoriel signé par le Canada et les États-Unis en 1965 : le Pacte de l'automobile. Cet accord permet l'entrée en franchise de véhicules et de pièces pourvu que certaines conditions soient remplies, conditions qui sont différentes dans l'un et l'autre pays. Alors que les États-Unis ont fait de l'accord un libre-échange sectoriel sujet à des règles d'origine et d'application strictement bilatérales, le Canada en a considérablement élargi la portée. Ainsi, dans la mesure où une entreprise visée par le Pacte respecte les clauses de sauvegarde, elle peut importer en franchise non seulement des États-Unis, mais également de n'importe quel autre pays. Ces clauses de sauvegarde comportent l'obligation pour l'entreprise de respecter un ratio de production par rapport aux ventes égal à 1 et ce, pour chaque classe de véhicules. De plus, les fabricants doivent s'engager à maintenir un niveau de valeur ajoutée locale variant de 40 % à 60 % selon les classes de véhicules.

Cet accord sectoriel a été intégré dans l'ALE avec quelques modifications : les règles d'origine sont maintenant plus exigeantes et seuls certains fabricants, excluant la majorité des entreprises d'origine asiatique, peuvent bénéficier de ses avantages.

Le Pacte de l'automobile a permis au Canada d'augmenter sa part de la production nord-américaine de 5 % dans les années 1950 à quelque 18 % en 1991. Il y a environ 150 000 emplois manufacturiers dans le secteur de l'automobile au Canada. En 1990, les exportations canadiennes de véhicules et de pièces étaient de 34 milliards de dollars et la balance commerciale indiquait un surplus d'un peu plus de 3 milliards de dollars.

C'est une industrie tournée vers l'exportation : le Québec exporte hors du Canada 80 % de sa production et l'Ontario, 85 %.

L'Ontario est la province qui a le plus bénéficié du Pacte. Ainsi, 91 % des quelque 43 milliards de dollars de véhicules et pièces produits au Canada provenaient de cette province. L'Ontario compte environ 115 000 emplois manufacturiers comparativement au Québec qui en compte 12 000.

Les enjeux dans ce secteur sont liés d'une part, à la situation de l'industrie nord-américaine de fabrication de véhicules automobiles et, d'autre part, à l'ALE.

L'industrie nord-américaine de fabrication de véhicules légers, en particulier les trois grands de l'automobile, devra rationaliser sa production. D'une part, la croissance de la demande a fortement ralenti passant de 36 % dans les années 1970, à 6,4 % durant la décennie suivante. Cela est dû, entre autres choses, au ralentissement de la croissance de la population, à son vieillissement et à la saturation du marché. Ainsi, pour la prochaine décennie, la croissance prévue serait de moins de 1 % par année.

De plus, la part du marché domestique de voitures détenu par des fabricants nord-américains est passée de 97 % dans les années 1960 à 80 % dans les années 1980. La production de véhicules a baissé de 8 % passant d'un total de 126 millions entre 1970 et 1979, à 116 millions entre 1980 et 1989.

Par ailleurs, les parties signataires de l'ALE reconnaissent «la nécessité de veiller à la prospérité future de l'industrie dans les deux pays» (article 1 004) et, à cette fin, elles ont convenu de créer un *comité sélect* chargé d'évaluer la situation et de proposer des mesures pour améliorer la compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs. Des pressions sont exercées pour que le pourcentage associé au contenu des véhicules qui provient de l'Amérique du Nord passe de 50 % qu'il est actuellement à 60 %.

Afin d'évaluer l'impact de l'accession du Québec à la souveraineté, plusieurs scénarios ont été considérés par DesRosiers Automotive Consultants : les relations commerciales du Québec seraient gérées exclusivement par le GATT avec ou sans tarifs à l'importation de produits automobiles; le Québec continuerait de participer à l'Accord de libre-échange et au Pacte de l'automobile; le Québec négocierait son propre accord de libre-échange et son propre pacte de l'automobile. Ce dernier

scénario est toutefois considéré irréaliste, compte tenu de l'exiguïté du marché québécois.

Des trois autres scénarios, seul celui par lequel le Québec continuerait de faire partie de l'Accord de libre-échange et du Pacte de l'automobile ne représenterait pas de coûts additionnels pour les manufacturiers québécois. L'étude signale qu'on peut douter qu'un tel arrangement soit possible, compte tenu du fait que les forces protectionnistes américaines voudraient vraisemblablement profiter de l'occasion pour renégocier ou mettre fin au Pacte de l'automobile. Si tel était le cas, cela aurait des conséquences évidentes non seulement pour le Québec, mais aussi pour le Canada, essentiellement en Ontario. Sur la remise en question de l'ALE et du Pacte de l'automobile, Ronald J. Wonnacott estime que la souveraineté du Québec compromettrait effectivement l'ALE et que le Pacte de l'automobile serait l'élément de cet accord qui a le moins de chances de survivre[59]. Aux États-Unis, l'opposition au Pacte de l'automobile s'accroît malgré les pressions contraires exercées par les trois grands de l'auto. Selon Ronald J. Wonnacott, si le Canada risquait de perdre son accès au marché américain avec la fin du Pacte et de l'ALE, le Québec courrait le même risque, plus celui que le Pacte continue avec le Canada, sans le Québec. Il faut préciser que toute l'analyse de Ronald J. Wonnacott est fondée sur une absence d'association économique entre le Québec et le Canada.

Par contre, Rodrigue Tremblay signale que l'une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a décidé d'entamer une négociation avec les États-Unis sur un accord global de libre-échange était la crainte que le Pacte de l'automobile n'ait à être renégocié isolément[60]. Puisqu'un quart de l'industrie manufacturière ontarienne dépend de l'industrie automobile, il était plus prudent de rouvrir cet accord dans un cadre plus large. Rodrigue Tremblay en déduit que le Canada doit éviter de remettre à nouveau cet accord en question et, conséquemment, qu'il doit maintenir le marché commun avec le Québec.

En conclusion, l'industrie automobile a prospéré au Canada et surtout en Ontario à cause essentiellement du Pacte de l'automobile. Cet accord de libre-échange sectoriel a été intégré à l'Accord de libre-échange canado-

---

59. Ronald J. WONNACOTT, «Reconstructing North American Free Trade Following Quebec's Separation : What Can Be Assumed?», dans *Broken Links*, Toronto, Institut C. D. Howe, octobre 1991, p. 20-44.

60. Rodrigue TREMBLAY, «Constitutional Political Economy and Trade Policies between Quebec and Canada», dans *Broken Links*, Toronto, Institut C. D. Howe, octobre 1991, p. 70-81.

américain qui en a conservé l'essentiel, c'est-à-dire les clauses de sauvegarde. La fin de l'ALE ne signifierait pas automatiquement la fin du Pacte de l'automobile mais, compte tenu de l'opposition grandissante à celui-ci, surtout de la part des milieux syndicaux américains, ce pourrait être le cas.

Par ailleurs, si un Québec souverain concluait une entente avec le Canada pour maintenir au moins l'union douanière canadienne, les risques de remise en question de l'ALE, et donc du Pacte de l'automobile, seraient moindres. Enfin, l'intérêt de l'Ontario à préserver le Pacte de l'automobile est clairement stratégique pour cette province où 115 000 emplois manufacturiers sont liés au secteur de l'automobile.

5.3.3 Les régions frontalières et la question de l'Outaouais

L'union économique actuelle comporte peu d'entraves majeures à la circulation des biens, des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux entre les provinces. Dans les différentes régions du Québec qui partagent une frontière commune avec une autre province, les échanges transfrontaliers font partie de la vie quotidienne. L'accession du Québec à la souveraineté soulève des interrogations particulières qui ont amené la Commission à faire réaliser une étude[61] visant à désigner les régions qui sont davantage touchées par des flux transfrontaliers. L'étude détermine par ailleurs la nature de ces flux et les implications de la souveraineté du Québec sur ces régions.

A) Les territoires en cause

Le Québec compte 18 territoires regroupant différentes municipalités qui ont un lien avec une autre province : la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) de même que 17 municipalités régionales de comté (MRC). L'ensemble de toutes ces régions limitrophes regroupe une population de 610 000 personnes.

Tant du point de vue de l'importance de la population considérée que de l'ampleur des flux commerciaux, la principale région frontalière est le territoire connu anciennement sous le nom de Communauté régionale de

---

61. Bernard VERMOT-DESROCHES, *Régions limitrophes et accession du Québec à la souveraineté*, Trois-Rivières, mars 1992, 66 p. et annexes.

l'Outaouais, maintenant composé de la CUO et de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Ce territoire compte un peu plus de 210 000 personnes. Cette région est la seule parmi les régions frontalières qui compte une agglomération urbaine importante : la zone Hull–Gatineau–Aylmer. La situation frontalière de la CUO à proximité de l'Ontario et l'attrait de la capitale canadienne située sur l'autre rive de la rivière des Outaouais contribuent à sa spécificité et en font la région la plus polarisée par l'extérieur.

Les autres MRC frontalières comptent une population d'environ 400 000 personnes. Par ailleurs, si on exclut de ces territoires les municipalités les plus éloignées de la frontière, et qui ont donc des liens plus étroits avec le Québec qu'avec une province voisine, la question des régions frontalières ne concernerait directement que 150 000 personnes.

B) Les régions frontalières autres que l'Outaouais urbain

En faisant abstraction de l'agglomération urbaine de Hull qui comprend la MRC des Collines-de-l'Outaouais, il existe 16 MRC qui ont une frontière commune avec une autre province canadienne. Celles qui partagent une frontière avec l'Ontario sont situées dans les régions administratives de l'Abitibi–Témiscamingue, de l'Outaouais, des Laurentides et de la Montérégie. Celles qui ont une frontière commune avec le Nouveau-Brunswick ou un lien direct avec l'Île-du-Prince-Édouard sont situées dans les régions administratives du Bas–Saint-Laurent et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Enfin, la municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-du-Saint-Laurent, située dans la région administrative de la Côte-Nord, partage une frontière avec Terre-Neuve. Ces 16 MRC ne comptent pas d'agglomérations urbaines d'importance et elles se trouvent généralement à proximité d'un centre urbain situé de l'autre côté de la frontière québécoise.

Les achats de biens et de services en Ontario et au Nouveau-Brunswick sont importants et parfois suffisants pour empêcher l'émergence de commerces du côté québécois de la frontière. Même s'ils se produisent dans les deux sens, les flux commerciaux sont déficitaires pour le Québec.

De façon générale, les flux de main-d'oeuvre sont marginaux. Ils ne concernent que quelques secteurs particuliers de l'économie, principalement l'industrie forestière, l'industrie minière et les services publics, et se limitent à quelques MRC. Ces migrations quotidiennes se font presque exclusivement du Québec vers l'Ontario.

Les flux de services publics concernent principalement le secteur de la santé : sans être considérés comme des liens majeurs, ils représentent pour les populations en cause des éléments importants de leur qualité de vie. Essentiellement, ce sont les résidents québécois des régions frontalières qui doivent avoir recours aux services spécialisés offerts dans la province voisine.

En ce qui concerne le tourisme, c'est surtout la présence au Québec de plusieurs résidences secondaires qui explique les flux interprovinciaux. Il s'agit du seul secteur où les flux de personnes se font de l'extérieur vers le Québec et ce phénomène est principalement concentré en Abitibi-Témiscamingue et dans l'Outaouais rural.

De ces 16 MRC frontalières du Québec, 3 sont fortement dépendantes des provinces voisines et vivent, à bien des égards, en étroite symbiose avec l'autre province sur le plan du marché du travail, des échanges commerciaux et des services publics : la MRC Témiscamingue avec l'Ontario; la MRC Témiscouata et la MRC Avignon avec le Nouveau-Brunswick. Les autres MRC ne dépendent pas de façon importante de la province voisine, soit qu'elles s'en trouvent suffisamment éloignées ou qu'elles soient naturellement tournées vers les grands centres québécois.

Pour certaines des régions frontalières, les relations socio-économiques sont depuis longtemps établies à l'échelle régionale ou locale. En s'appuyant sur l'enquête menée auprès des interlocuteurs locaux, l'auteur de l'étude mentionne que ces derniers sont d'avis que, peu importe l'avenir politique et constitutionnel du Québec, les échanges commerciaux seront maintenus dans leur état actuel; qu'un éventuel contrôle douanier ne pourrait être plus pénalisant que le contrôle qui existe déjà entre le Canada et les États-Unis dans certaines de ces régions; qu'un contrôle excessif ne semble pas plausible puisqu'il conduirait à une spirale de représailles protectionnistes qui irait à l'encontre des intérêts communs et de relations privilégiées établies de longue date[62].

L'accession du Québec à la souveraineté dans un cadre associatif incertain ou incomplet pourrait accentuer le caractère périphérique de ces régions. Dans une telle éventualité, les solutions à envisager par le gouvernement d'un Québec souverain seraient de fournir ou de renforcer les services publics touchés et de favoriser l'émergence de nouveaux services commerciaux dans ces régions[63].

---

62. *Ibid*, p. 52.

63. *Ibid*, p. 56.

Enfin, étant donné que les flux de biens et de services s'effectuent très majoritairement vers le Québec, Bernard Vermot-Desroches en conclut que les provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, en tant que fournisseurs, seraient davantage pénalisées que le Québec si des entraves à la libre circulation aux frontières devaient être mises en place[64].

Une entente qui permettrait la libre circulation des biens, des services et de la main-d'oeuvre aurait pour effet de préserver les liens interprovinciaux existants. Elle serait avantageuse pour les régions des deux côtés de la frontière Québec-Canada. Pour certaines de ces régions, une entente de réciprocité sur les services publics serait souhaitable pour offrir à la population considérée des services adéquats, surtout en ce qui a trait aux soins de santé. À défaut d'une telle entente, le gouvernement du Québec devrait prendre les mesures nécessaires pour atténuer les impacts sur ces régions.

C) La région de l'Outaouais

La Commission a entendu le professeur Maurice Saint-Germain, auteur d'une étude sur l'impact du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec. Elle a aussi reçu le Comité Outaouais et entendu son président, Marcel Beaudry, qui a présenté et déposé une synthèse des travaux de son comité, intitulée *L'Outaouais et son avenir économique*. Le professeur Pierre Fortin a également abordé cette question lors de son témoignage devant la Commission.

Des liens socio-économiques intenses lient l'Outaouais québécois à la région d'Ottawa. En effet, quelque 60 000 travailleurs franchissent quotidiennement, dans un sens ou dans l'autre, la rivière des Outaouais à la hauteur d'Ottawa-Hull. L'interdépendance de l'Outaouais et de l'Est de l'Ontario est accentuée par le fait que la plupart des liens routiers, ferroviaires et aériens les plus utilisés passent par Ottawa. En plus, la présence du gouvernement fédéral attribue un caractère administratif à la région de l'Outaouais qui, par ailleurs, n'est pas dotée d'une structure économique diversifiée.

En raison de l'importance du bassin d'emploi dans la région d'Ottawa, ce sont les liens de main-d'oeuvre qui représentent les liens transfrontaliers les plus significatifs de l'Outaouais urbain. Sur les 110 000 personnes

---

64. *Ibid.*, p. 53.

occupant un emploi, près de 42 000[65] travaillent en Ontario, dont un peu plus de 40 % dans l'administration fédérale. Les autres travailleurs occupent principalement des emplois dans les secteurs des services privés et publics et dans le commerce. De plus, près de 20 000 personnes résidant en Ontario travaillent dans l'Outaouais québécois, principalement dans la fonction publique fédérale.

La présence de grands centres commerciaux dans la région d'Ottawa-Carleton et l'existence de services spécialisés sont un attrait pour les résidents de l'agglomération de Hull. Bien que la construction de centres commerciaux à Hull et à Gatineau ait grandement réduit le magasinage transfrontalier, on observait en 1990 des fuites de 300 millions de dollars dans le secteur des ventes au détail et des services, soit 23 % du potentiel d'achat total pour la région.

En ce qui concerne les services publics, la part des services hospitaliers fournis aux résidents de l'agglomération de Hull par des établissements ontariens est de l'ordre de 25 %; elle se situe à 30 % dans le secteur de l'enseignement collégial, à 50 % dans le secteur de l'enseignement universitaire, et à plus de 30 % dans le secteur culturel et récréatif. Elle est évaluée à 23 % dans le secteur des biens et des services commerciaux.

Dans l'Outaouais urbain, les conséquences socio-économiques de la souveraineté ne sont pas dissociables de la question du transfert des fonctionnaires fédéraux résidant au Québec.

Quelque 21 400 employés fédéraux, excluant ceux des entreprises publiques, résident dans l'Outaouais québécois[66]. En considérant les employés des entreprises fédérales, ce nombre grimpe à 25 400. Par ailleurs, le marché de l'emploi dans la région de Hull ne compterait que 22 700 emplois fédéraux dont près de 3 000 dans les entreprises publiques fédérales. Il est utile de signaler qu'un grand nombre de Québécois travaillent en Ontario (17 800 personnes-année) et qu'un nombre légèrement moindre d'Ontariens travaillent au Québec (15 100 personnes-année). Or, advenant l'accession du Québec à la souveraineté, l'hypothèse voulant que les résidents du Québec et du Canada ne puissent

---

65. COMITÉ OUTAOUAIS, *Rapport sur l'avenir économique de l'Outaouais dans une perspective de changements au statut politique et constitutionnel du Québec*, Hull, février 1992, p. 23.

66. SECOR, *Constat de l'intégration économique de la région de la capitale fédérale, Étude 1*, étude préparée par le Comité sur l'avenir économique de l'Outaouais, rapport final, décembre 1991, p. 43.

travailler que dans la fonction publique de leur pays respectif, pourrait être la source de pertes d'emploi, si elle se matérialisait.

Diverses études ont été réalisées sur cette question. Certaines désignent le nombre d'emplois de l'administration publique fédérale actuelle qui seraient maintenus dans la nouvelle fonction publique québécoise localisée dans l'Outaouais. Comme point de départ, Maurice Saint-Germain[67] a estimé que 2 600 emplois de l'administration fédérale resteraient dans la région en l'absence de mesures spéciales, en prenant comme hypothèse que les services fédéraux ne seraient maintenus que dans la proportion de la population régionale par rapport à celle de l'ensemble du Québec.

La Commission a, par ailleurs, commandé une étude[68] sur le transfert de la responsabilité des services fédéraux. Les experts ont cherché à repérer parmi les services de l'administration fédérale qui seraient rapatriés, ceux qui pourraient demeurer dans la région de Hull; ils ont toutefois mis l'accent sur l'importance de structurer la nouvelle fonction publique pour l'ensemble du Québec, selon des critères d'efficacité administrative et opérationnelle. Ces auteurs ont ainsi estimé que 11 100 emplois pourraient demeurer dans cette région[69]. Il en résulterait donc un déficit de 10 300 emplois en regard des 21 400 employés des ministères fédéraux qui résident dans l'Outaouais québécois.

Pour sa part, le Comité Outaouais a analysé tant les emplois des ministères fédéraux que ceux des entreprises publiques fédérales. Après avoir évalué différentes possibilités visant à conserver le maximum d'emplois dans la région, il en a conclu qu'il ne serait possible d'y maintenir qu'environ 13 000 emplois alors que les employés fédéraux (ministères et entreprises publiques) qui y résident sont au nombre de 25 400. Il en résulte donc que 12 400 personnes pourraient se retrouver sans emploi.

Par ailleurs, les entreprises privées et le secteur parapublic emploient quelque 85 000 travailleurs québécois résidents de Hull—Gatineau—Aylmer dont au moins 24 000 occupent un emploi du côté ontarien. En contrepartie, seulement 3 800 résidents ontariens travailleraient dans le secteur non gouvernemental au Québec.

---

67. Maurice SAINT-GERMAIN, *Changer de capitale, Étude du transfert de juridiction des fonctionnaires fédéraux du Québec*, Ottawa, février 1992, Ottawa, p. 34.

68. Consortium LAMONDE-MALLETTE, *op. cit.*, p. 61.

69. Voir tableau de la page 82, section 5.2.3.

Certains de ces emplois, de même que les emplois reliés aux achats de biens et services du gouvernement fédéral, pourraient devenir vulnérables en cas d'accession du Québec à la souveraineté[70].

Enfin, ces pertes d'emplois de base auraient des effets indirects sur les travailleurs des autres secteurs de l'économie outaouaise qui eux aussi risqueraient d'être affectés[71].

Tous les spécialistes invités reconnaissent que des mesures énergiques devraient être prises pour limiter les conséquences négatives d'un changement de statut politique et pour protéger le niveau d'emploi à Hull. Trois types de solutions ont été envisagés pour faire face à cette réorganisation : l'ajout d'infrastructures, notamment en matière d'éducation et de santé, beaucoup de ces services étant offerts du côté de l'Ontario; le redéploiement de la fonction publique québécoise; l'appui à l'expansion et à la diversification économiques.

Ces invités ont fait valoir la nécessité pour le gouvernement québécois de démontrer fermement sa volonté de maintenir la vocation administrative de l'Outaouais. Les auteurs de l'étude sur le transfert de la responsabilité des services fédéraux proposent que soit concentrée à Hull la gestion de fonctions de nature opérationnelle pour différents ministères notamment : Agriculture, Approvisionnements et Services, Énergie et Ressources, Environnement, Loisir, Chasse et Pêche, Sécurité du Revenu, Transports, etc. En conséquence, l'étude suggère que soit transféré à Hull un nombre de postes égal au nombre de postes qui seraient créés à Québec en raison de son statut de capitale nationale.

Des approches similaires ont été retenues par d'autres experts. Ainsi, afin de maintenir le nombre d'emplois au niveau actuel dans la région de Hull, les auteurs du rapport du Comité Outaouais recommandent que la région obtienne le déplacement de près de 20 000 emplois de l'administration publique à caractère de siège social en plus de ceux liés aux services directs offerts à la population. Maurice Saint-Germain a suggéré que Hull devienne le siège d'organismes du gouvernement du Québec et de certaines institutions supranationales que les gouvernements québécois et canadien pourraient vouloir créer.

---

70. SECOR, *Les nouveaux arrangements constitutionnels et l'économie de l'Outaouais*, Étude 3, étude préparée pour le Comité d'étude sur l'avenir économique de l'Outaouais, Rapport final, décembre 1991, p. 5 et s.

71. *Ibid*, p. 13 et s.

En outre, les auteurs du rapport du Comité Outaouais ont signalé la nécessité de mettre en application des mesures particulières pour les femmes puisqu'un grand nombre d'entre elles occupe des fonctions de soutien administratif dans l'administration fédérale. En effet, advenant la souveraineté, il faudrait repérer les ministères ou organismes de type administratif qui peuvent utiliser ce type de main-d'oeuvre et faire en sorte qu'ils soient déconcentrés vers la région de Hull; autrement, ces travailleuses devraient se trouver un emploi ailleurs au Québec ou dans le secteur privé[72].

Afin de réduire la vulnérabilité de l'économie outaouaise et en vue d'assurer sa stabilité à long terme, les experts ont aussi insisté sur la diversification économique par l'apport de nouveaux investissements et ce, quel que soit le statut politique du Québec. À cette fin, certains secteurs comme ceux de la forêt, de la haute technologie, du tourisme et des services ont été suggérés comme créneaux à privilégier.

Les personnes invitées devant la Commission ont mis en lumière l'interdépendance étroite des deux rives de l'Outaouais et la nécessité de préserver la libre circulation des flux interrégionaux. Advenant la souveraineté du Québec, il serait essentiel pour l'économie outaouaise que les travailleurs aient accès au marché du travail de la région d'Ottawa.

Malgré l'adoption de mesures facilitant cette libre circulation et malgré les moyens proposés pour diversifier son économie, la région de l'Outaouais serait la plus durement touchée par l'accession du Québec à la souveraineté. Certains experts ont examiné la possibilité de créer une forme de caisse de compensation pour parer à la baisse prévisible des valeurs foncières. Ils ont également proposé de mettre en place une nouvelle structure administrative qui devrait veiller étroitement aux intérêts de l'Outaouais québécois tant pour la décentralisation, l'intégration et l'organisation de l'administration publique à Hull que pour l'expansion économique de cette région.

Certains souhaitent enfin que le gouvernement du Québec tienne compte davantage du contexte frontalier de l'Outaouais québécois dans toute législation pouvant avoir un impact sur son économie, notamment en matière de taxe de vente, de taxes spéciales comme celle sur l'essence, et d'impôt sur les revenus des particuliers.

---

72. COMITÉ OUTAOUAIS, *op. cit.*, p. 31.

Enfin, un statut spécial pourrait être envisagé pour la région Hull-Ottawa. Un tel statut viserait, par exemple, à assurer la mobilité complète des biens et services ainsi que des travailleurs de cette région, à faciliter aux gouvernements du Québec et du Canada la réorganisation de leur fonction publique respective et à coordonner le transfert des fonctionnaires fédéraux d'un gouvernement à l'autre sans précipitation indue.

5.3.4 La monnaie d'un Québec souverain

L'accession éventuelle du Québec à la souveraineté amène à se poser une autre question : quelle monnaie aurait cours légal sur le territoire du Québec? Les diverses options qui s'offriraient alors devraient être évaluées en tenant compte de l'interdépendance des économies canadienne et québécoise ainsi que de l'ouverture marquée de l'économie québécoise vers l'extérieur. De plus, le Québec devrait aussi évaluer s'il est opportun qu'il fasse partie du Fonds monétaire international (FMI).

Pour traiter ces sujets, la Commission a entendu les professeurs Bernard Fortin, Vély Leroy et David E.W. Laidler. Geneviève Burdeau, Pierre Fortin, Patrick Grady et Gérard Coulombe ont également abordé ces questions lors de leur témoignage en Commission. De plus, cette dernière a mandaté le professeur Vély Leroy pour faire un *Rapport concernant les options monétaires d'un Québec souverain*; enfin, elle a demandé aux juristes Daniel Desjardins et Claude Gendron de préparer une étude sur *Le dollar canadien et un Québec souverain : certains aspects juridiques*.

A) Le choix d'une monnaie dans un Québec souverain

Deux options principales s'offriraient au Québec : l'utilisation d'une monnaie existante ou la création d'une monnaie québécoise.

Unanimement les experts entendus par la Commission privilégient le maintien de l'union monétaire canadienne dans laquelle ils reconnaissent de nombreux avantages tant pour le Québec que pour le Canada. Ils invoquent notamment l'argument que continuer à utiliser la monnaie actuelle contribuerait à minimiser l'incertitude économique et, par le fait même, à rassurer les milieux financiers.

De plus, le maintien de l'union monétaire faciliterait la continuation de l'union économique entre le Québec et le Canada. La négociation sur le partage de la dette serait également facilitée. Cette option assurerait une plus grande stabilité du dollar canadien en lui conservant une base

économique plus diversifiée. En temps opportun, le Québec devrait donc chercher à concrétiser, dans une entente avec le Canada, les modalités du maintien de l'union monétaire canadienne. Une telle entente pourrait concerner la conduite de la politique monétaire, l'intégration des marchés financiers, l'harmonisation des politiques de crédit et, possiblement, une certaine harmonisation des politiques fiscales. Le gouvernement d'un Québec souverain décréterait alors que la monnaie canadienne a cours légal sur son territoire.

En principe, le bon fonctionnement d'une union monétaire exige l'existence d'une seule monnaie, d'une seule autorité monétaire et d'une seule politique monétaire. Selon différents experts, si le Québec avait une certaine influence sur la conduite de la politique monétaire commune, les décisions prises par l'autorité monétaire auraient plus de légitimité. Par conséquent, l'union monétaire serait plus stable.

À cette fin, les experts suggèrent différentes façons de procéder. Certains proposent une application décentralisée de la politique monétaire par la création de banques de réserve régionales s'inspirant du système américain. Dans cette hypothèse, il y aurait une banque centrale québécoise et une banque centrale canadienne qui relèveraient d'une autorité commune. D'autres experts suggèrent que des conseils supranationaux Québec–Canada remplacent les conseils d'administration et de direction de la Banque du Canada et qu'ils soient chargés d'élaborer la politique monétaire.

Le deuxième élément du fonctionnement de l'union monétaire concernerait le maintien de l'intégration des marchés financiers. Selon les experts, une telle intégration augmenterait les chances de succès de l'union monétaire. Il importerait donc de définir les éléments d'harmonisation nécessaires au maintien de l'intégration actuelle des marchés financiers et du secteur bancaire.

Le troisième élément du fonctionnement de l'union monétaire concernerait la politique fiscale. L'économie canadienne et l'économie québécoise étant, à bien des égards, fortement interdépendantes, des experts affirment qu'il serait souhaitable d'assurer un certain degré de coordination dans les politiques fiscales pour faciliter la conduite de la politique monétaire.

Enfin, le Québec, en tant que membre de l'union monétaire, pourrait partager le droit seigneurial. Ce droit seigneurial correspond aux revenus nets de la Banque du Canada découlant de son actif, lequel est principalement constitué d'obligations du gouvernement fédéral. La part du droit seigneurial qui pourrait revenir au Québec est estimée à environ

600 millions de dollars. Il y a lieu de signaler que le règlement de la question du droit seigneurial aurait une influence sur le partage éventuel de la dette fédérale.

Bien que tous les experts reconnaissent l'intérêt réciproque du Canada et du Québec à conclure une union monétaire, certains pensent que le climat politique du moment et les contraintes que devraient accepter les deux parties pourraient faire obstacle à une telle entente.

Dans l'hypothèse de l'absence d'une entente formelle avec le Canada avant la déclaration de souveraineté, le Québec pourrait, de façon à éviter la rupture de la zone monétaire canadienne, continuer d'utiliser le dollar canadien sur son territoire en lui conférant, par législation, un pouvoir libératoire. Une telle pratique est courante en cas de succession d'États. Une telle situation ne saurait toutefois perdurer sans entente, car elle serait trop peu satisfaisante pour l'un et l'autre État. Par exemple, l'incertitude liée à l'absence d'entente entre les deux États ne manquerait pas d'inquiéter les marchés financiers; le cas échéant, il serait donc dans l'intérêt du Québec et du Canada de s'entendre rapidement.

Quant au droit seigneurial dont il serait privé en l'absence d'entente, le Québec pourrait en tenir compte dans l'établissement de la part de la dette fédérale qu'il aurait à assumer.

Des experts ont signalé qu'il serait avantageux que le Québec obtienne de la part du Canada des assurances relatives à l'approvisionnement en numéraire des institutions financières québécoises et à leur accès au système canadien de compensation des paiements. Ces assurances seraient appropriées même si les institutions de dépôts du Québec sont en mesure de conclure sur une base individuelle des ententes avec des institutions membres de l'Association canadienne des paiements pour leur approvisionnement en numéraire.

La plupart des spécialistes invités par la Commission sont d'avis que les autorités canadiennes pourraient difficilement empêcher le Québec d'utiliser la monnaie canadienne. Sur le plan technique, certains experts[73] ont précisé que le seul moyen pour le Canada d'agir ainsi serait d'ériger un système de contrôle des changes dont les effets lui occasionneraient des coûts importants.

---

73. David LAIDLER et William ROBSON, *Two Nations, One Money?*, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, p. 5 et p. 29.

D'autres pensent cependant que l'utilisation unilatérale du dollar canadien par un Québec souverain pourrait occasionner des problèmes dans la formulation de la politique monétaire canadienne si la situation économique amenait le Québec à adopter des politiques économiques et budgétaires, ou des réglementations financières trop différentes de celles du Canada.

Enfin, plusieurs ont mentionné que toute rupture de la zone monétaire canadienne affecterait aussi le Canada. Celui-ci verrait alors sa masse monétaire réduite du quart environ de son volume actuel. Il pourrait en résulter une baisse de confiance de la part du public et des marchés financiers et, en conséquence, une plus grande fragilité de la devise canadienne.

Par ailleurs, David Laidler a mentionné en Commission la possibilité que les agents économiques puissent s'inquiéter, de façon justifiée ou non, de la volonté du gouvernement d'un Québec souverain de conserver la monnaie canadienne, ou qu'ils puissent s'interroger sur sa capacité à le faire, notamment si la situation économique au Québec se détériorait de façon importante. Dans un tel contexte, les risques d'instabilité et de crise financière seraient plus élevés, avec tous les inconvénients que cela pourrait comporter : fuite de capitaux, nécessité d'intervention des autorités gouvernementales, etc. Ces risques seraient accentués s'il n'y avait pas d'entente formelle entre les deux pays.

Il ressort donc du témoignage des différents experts entendus par la Commission que les intérêts des deux parties sur le plan économique seraient d'assurer la continuité de l'union monétaire canadienne et de concrétiser cette volonté par un engagement clair quant au fonctionnement futur du système institutionnel. La valeur de la monnaie canadienne repose fondamentalement sur la confiance du public. Il serait donc primordial, pour le Canada et pour le Québec, que cette confiance ne soit pas altérée significativement, car l'un et l'autre en subiraient les conséquences.

À défaut de choisir la monnaie canadienne, le Québec pourrait aussi envisager d'utiliser la monnaie américaine; il devrait alors légiférer pour que le dollar américain ait cours légal sur son territoire. Une telle option, qui a déjà été utilisée par certains pays, n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie par les experts entendus en Commission. En effet, ceux-ci estiment qu'il serait plus naturel qu'un Québec souverain songe à une union monétaire avec le Canada plutôt qu'avec les États-Unis, compte tenu du degré plus élevé d'interdépendance économique et institutionnelle du Québec et du Canada. Toutefois, l'utilisation de la monnaie américaine

par un Québec souverain pourrait être envisagée, en raison de la progression des échanges nord-sud. Ce choix s'inscrirait dans le mouvement de globalisation graduelle des économies nord-américaines.

Advenant la souveraineté, le gouvernement du Québec aurait aussi la possibilité de créer une monnaie québécoise. Une telle option serait économiquement viable, en raison des ressources et de la structure de l'économie québécoise. À cet égard, il peut être utile de mentionner que différents pays de taille comparable à celle du Québec disposent déjà de leur propre monnaie. Cette option requerrait la création d'une banque centrale. En émettant sa propre monnaie, le Québec se doterait d'un instrument qui lui permettrait de disposer d'une autonomie relative en matière de politique monétaire. Par le fait même, il récupérerait le droit seigneurial. Enfin, le Québec devrait maintenir des réserves internationales appropriées.

La principale difficulté reliée à la création d'une monnaie québécoise serait d'établir la crédibilité de celle-ci auprès des agents économiques et des marchés financiers. En effet, ces derniers seraient à l'écoute des signaux qui puissent leur indiquer le sérieux et la détermination du Québec. À n'en pas douter, ils observeraient attentivement l'attitude du gouvernement quant à la rigueur et à l'orientation de ses politiques budgétaires et de financement, ainsi que l'attitude de la nouvelle autorité monétaire.

Par ailleurs, le retrait du Québec de la zone monétaire canadienne pourrait aussi engendrer une plus grande instabilité de la devise canadienne. Des actions communes et conjointes du Québec et du Canada, telles que le maintien de l'espace économique, ou des ententes visant à soutenir le cours de chacune des devises, contribueraient, évidemment, à assurer la crédibilité de ces deux monnaies. Aussi, pour faciliter l'introduction d'une monnaie québécoise, la plupart des experts proposent d'en fixer le taux de change par rapport au dollar canadien ou au dollar américain, même si cela réduisait la marge de manoeuvre de la politique monétaire québécoise. En juin 1991, cinquante et un pays membres du Fonds monétaire international maintenaient un taux de change fixe par rapport à une monnaie forte, soit le dollar américain, soit le franc français, soit une autre monnaie. Parmi ces pays, le Luxembourg et la Belgique maintiennent toujours une parité fixe selon laquelle un franc belge équivaut à un franc luxembourgeois.

Dans l'éventualité de la création d'une monnaie québécoise, le Québec et le Canada auraient à assumer des coûts de transaction, lesquels comprendraient des coûts de conversion, des coûts comptables pour les

entreprises et des coûts liés aux risques de fluctuation des devises sur les contrats à terme. En se basant sur une étude récente de la Communauté européenne, des experts ont estimé que, pour un Québec souverain, ces coûts seraient d'au moins 400 millions de dollars par an. En se basant toujours sur cette étude, des coûts similaires seraient à prévoir pour le Canada.

À défaut d'en fixer le taux de change par rapport à une autre monnaie, le Québec pourrait laisser ce taux varier selon les forces du marché. En théorie, un pays disposant d'une monnaie à taux de change flottant détient une plus grande autonomie dans la conduite de sa politique monétaire. Même si cette option est peu envisagée par les experts au lendemain d'une déclaration de souveraineté, certains la préconisent à plus long terme si le Québec optait pour la création d'une monnaie propre.

Pendant une période plus ou moins prolongée, la création d'une monnaie québécoise pourrait comporter des risques économiques et financiers non négligeables pour le Québec et, en toute vraisemblance, pour le Canada. Elle entraînerait certainement le paiement d'une prime de risque qui se traduirait par des taux d'intérêt plus élevés que dans l'option du maintien de la monnaie canadienne. Évidemment, l'ampleur de ce phénomène est difficilement quantifiable et aucun expert ne s'y est aventuré.

En somme, tous les experts entendus sont d'avis que la meilleure option, tant pour le Québec que pour le Canada, serait l'utilisation du dollar canadien. Le Québec disposerait également d'autres options viables parmi lesquelles la création d'une monnaie québécoise dont la valeur serait liée à la monnaie canadienne.

B) L'adhésion au Fonds monétaire international

Puisque le Québec fait déjà appel à l'épargne étrangère et que son volume d'échanges internationaux est important, il aurait avantage à devenir membre du Fonds monétaire international. En effet, les prêteurs étrangers considèrent comme un avantage l'appartenance au Fonds parce qu'elle procure une assise additionnelle pour le respect des engagements financiers des membres. De plus, la marge de crédit dont disposent les membres auprès du Fonds leur offre une souplesse plus grande en cas de déséquilibre trop accentué de leur balance des paiements.

L'accession du Québec au Fonds monétaire international se ferait suivant la procédure prévue pour tous les États qui, n'étant pas signataires

originaux des Statuts, désirent en devenir membres[74]. Les critères d'admission sont relativement simples. La partie intéressée doit être un État, exercer un contrôle sur ses relations extérieures et être capable de donner effet à ses engagements à titre de membre.

Le Fonds détermine le montant de la souscription exigée du nouvel État, ses droits de vote et le montant d'assistance financière pouvant être obtenue.

Le Fonds ne fait pas obstacle à ce que des États aient une monnaie commune ou des monnaies étroitement rattachées, comme dans le cas de la Belgique et du Luxembourg. Toutefois, si aucune entente n'était conclue entre le Québec et le Canada au sujet de l'utilisation par le Québec de la monnaie canadienne, le FMI pourrait suggérer au Québec d'obtenir du Canada l'assurance qu'il ne prenne aucune mesure qui puisse empêcher le Québec de remplir ses obligations envers le Fonds. Cette assurance n'est toutefois pas requise par les statuts du FMI.

5.3.5 Le secteur financier

Le secteur financier est l'un des pivots de l'union économique canadienne. Il concerne aussi bien les citoyens que les agents économiques dans leur vie quotidienne. C'est pourquoi, advenant son accession à la souveraineté, le Québec devra s'assurer du bon fonctionnement de l'ensemble des institutions financières. Pour éclairer le débat à ce sujet, la Commission a confié à la Société d'avocats Desjardins Ducharme la préparation d'une étude[75] visant à déterminer les ajustements qui devraient être apportés au cadre juridique qui régit le secteur financier.

L'essentiel de la structure du système financier actuel a été mis en place après la crise des années 1930 pour renforcer la confiance des agents économiques et pour réduire au minimum les situations de conflits d'intérêt pouvant survenir lorsque différents services financiers sont rendus par un même établissement[76]. Les autorités avaient alors choisi de séparer les activités du secteur bancaire de celles du commerce des valeurs mobilières et des activités de fiducie. Fondé sur ce principe, le

---

74. Yvan BERNIER, *op. cit.*, p. 49-53.

75. SOCIÉTÉ D'AVOCATS DESJARDINS DUCHARME, *op. cit.*

76. Rapports de recherche préparés pour le Conseil économique du Canada, *Les marchés financiers canadiens et la mondialisation*, Ottawa, 1989, 194 p. et *L'encadrement du système financier*, Ottawa, 1987, 146 p.

système financier repose toujours sur les quatre *piliers* d'origine, c'est-à-dire : les banques à charte, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les maisons de courtage. Pour leur part, les caisses populaires et les coopératives de crédit locales, souvent qualifiées de cinquième pilier, offrent des services quasi bancaires à un grand nombre de communautés. Elles regroupent plus de 3 700 institutions au Canada, dont 1 349 sont situées au Québec. Enfin, d'autres services financiers sont offerts par l'intermédiaire des fonds de pension, des fonds mutuels, des fonds de placement à capital fixe, des sociétés de financement, des sociétés de prêts hypothécaires et des sociétés de crédit-bail.

Au cours des dernières années, la déréglementation financière aux États-Unis, en Europe et au Japon a eu une influence certaine sur le mouvement de réforme amorcé au Canada par la *Loi sur les banques et les opérations bancaires* entrée en vigueur le 1er juin 1992. Les modifications à la législation prévoient l'élargissement des pouvoirs des institutions financières, ce qui leur permet de diversifier leurs opérations de façon à mieux relever les défis de la concurrence sur les marchés intérieurs et internationaux. Cette loi permet aux banques de répondre aux besoins diversifiés de leur clientèle et d'utiliser de façon plus variée leurs capitaux par l'intermédiaire d'entités juridiques distinctes selon les secteurs d'activités. À cet égard, le Québec et l'Ontario ont déjà amorcé des changements à leur réglementation des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance en élargissant leurs pouvoirs en matière d'investissements. Toutefois, cette libéralisation s'accompagne de règles de prudence et d'un renforcement des pouvoirs des institutions de contrôle.

A) Les caractéristiques du système financier canadien

Par leur rôle d'intermédiaire financier, les institutions peuvent transférer les capitaux des épargnants vers les investisseurs et les consommateurs, que ces derniers soient ou non dans la même ville, la même province ou le même pays.

Par ailleurs, un système financier sera jugé efficace s'il répond aux besoins de la société en général et s'il le fait à un coût concurrentiel. Le système doit donc offrir des moyens de paiement adaptés aux besoins de l'économie et donner accès à toute la gamme des services financiers.

Les établissements financiers, entre autres les banques, réalisent une multitude d'opérations avec une efficacité telle que le Canada est régulièrement cité pour son système bancaire, considéré comme l'un des plus efficaces du monde. L'informatisation a permis l'instauration de

nouveaux services et l'amélioration des systèmes existants. À titre d'exemple, la Chambre de compensation a traité, en 1990, plus de deux milliards d'instruments de paiements pour un montant total de 17 457 milliards de dollars[77]. De même, le système de compensation bancaire canadien permet à un chèque, tiré sur une succursale dans une province donnée et encaissé dans une succursale d'une autre banque dans une autre province, d'être inscrit au débit du compte de l'émetteur en l'espace de seulement 24 heures.

La taille relativement restreinte de l'économie canadienne est une autre considération importante puisqu'elle incite les institutions financières à se tourner vers les marchés internationaux pour diversifier leurs sources de fonds et leurs placements. Le Canada et le Québec ont fortement recours aux capitaux étrangers. Avec un produit intérieur brut dix fois moins élevé que celui des États-Unis en 1986, le Canada a emprunté 24 milliards de dollars américains sur les marchés internationaux alors que les États-Unis n'en ont emprunté que 56 milliards.

Enfin, la présence des institutions bancaires canadiennes sur la scène internationale constitue un avantage certain pour les entreprises québécoises et canadiennes. Ces dernières ont ainsi un accès plus facile aux capitaux étrangers, tant pour leurs opérations courantes que pour le financement de leurs immobilisations. Elles profitent également d'un réseau de contacts qui facilitent souvent leurs transactions sur les marchés internationaux.

Les principaux groupes d'institutions financières au Canada

Les banques à charte représentent le plus important groupe d'institutions financières au Canada, leur actif s'élevant à 610 milliards de dollars au dernier trimestre de 1990[78]. Les sept banques à charte canadiennes possèdent environ 7 000 succursales disséminées à travers le pays. Ces banques ont aussi des filiales et des bureaux de représentation dans de nombreux pays. Par contre, les 59 banques canadiennes filiales de banques étrangères ont très peu de succursales au Canada. En décembre 1988, seulement dix de ces banques avaient plus de quatre succursales et

---

77. ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS, *Activités bancaires 1991, Les banques à charte du Canada*, 1991, p. 5.

78. *Revue de la Banque du Canada*, Ottawa, décembre 1991, tableau C5, p. S36-S37.

dix-neuf n'avaient aucun établissement autre que leur siège social au Canada.

En raison de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange canado-américain, les banques à propriété américaine bénéficient d'un traitement privilégié par rapport à celui applicable aux autres banques canadiennes filiales de banques étrangères. En effet, contrairement à ces dernières, une filiale canadienne de banque américaine peut établir des succursales au Canada sans aucune restriction. De plus, les dispositions de l'Accord ne limitent pas le pourcentage de l'actif total des banques que peuvent posséder ces filiales.

Pour leur part, les sociétés du mouvement des caisses Desjardins, les caisses populaires, les caisses d'économie et leurs fédérations, représentent une force économique de 51,6 milliards de dollars d'actif au 31 décembre 1991 dont 2,6 milliards de dollars représentaient l'actif des caisses et fédérations hors du Québec affiliées à la Confédération des caisses Desjardins à titre de membres auxiliaires. Le réseau de services incluant les trois fédérations hors du Québec, soit celles de l'Ontario, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick desservent plus de 5 millions de membres.

Les compagnies d'assurance occupent cependant la deuxième place pour la valeur de l'actif détenu. Elles investissent les capitaux qu'elles recueillent dans des prêts hypothécaires, des actions et des obligations des administrations publiques et des sociétés[79]. Les sociétés de fiducie, le troisième groupe en importance, consentent aussi des prêts personnels et commerciaux, mais elles sont les seules à pouvoir offrir des services de fiducie. Elles ont moins de succursales que les banques, soit 1 500 en 1987, et leurs activités à l'étranger sont limitées. Finalement, les maisons de courtage sont avant tout des intermédiaires du marché financier; elles organisent la vente directe des titres émis par les gouvernements et les corporations qui recherchent du financement, et assurent le fonctionnement efficace d'un marché secondaire pour ces mêmes titres.

Sur le plan constitutionnel, seules les banques relèvent exclusivement de la compétence législative du gouvernement fédéral. Pour les autres institutions financières, cette compétence est partagée entre le fédéral et les provinces. Il en résulte que ces dernières, lorsqu'elles exercent leurs

---

79. Le chapitre 17 de l'Accord de libre-échange canado-américain prévoit le traitement national pour les compagnies d'assurance constituées en vertu des lois des parties. Pour plus de détail, voir l'étude de SOCIÉTÉ D'AVOCATS DESJARDINS DUCHARME, *op. cit.*, p. 115 et s.

activités dans plus d'une province, doivent se conformer à des législations qui se superposent.

B) L'accession à la souveraineté

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, le Québec acquerrait pleine compétence sur les institutions financières exerçant leurs activités à l'intérieur de ses frontières. Une telle situation l'obligerait à définir un cadre législatif propre en ce qui concerne les banques et à faire les adaptations nécessaires aux lois qui régissent actuellement les autres institutions financières.

En ce qui a trait au secteur bancaire, deux problèmes particuliers se poseraient. En effet, en vertu de la législation actuelle, une banque doit maintenir en permanence un siège social au Canada. Ayant leur siège social au Québec, la Banque Royale, la Banque Nationale et la Banque de Montréal pourraient alors être tenues d'en ouvrir un autre au Canada ou de le déménager, selon la législation bancaire qui aurait cours au Canada et au Québec. Le second problème a trait au degré de contrôle étranger. Actuellement, les règles de propriété relatives aux non-résidents restreignent de façon importante la part des actions d'une banque à charte canadienne pouvant être détenue par des étrangers. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, ces règles devraient être adaptées à la nouvelle situation.

En dépit de sa compétence exclusive, le Québec devrait aussi tenir compte des obligations prévues aux traités internationaux auxquels il voudrait devenir partie. Par exemple, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et le projet d'Accord général sur le commerce des services qui, présentement, fait l'objet de négociation dans le cadre de l'*Uruguay Round*, comportent des sections spécifiques aux institutions financières.

De même, étant donné l'importance et le degré d'intégration du système financier actuel, il est vraisemblable que les parties voudraient atténuer l'incertitude et les soubresauts qui affecteraient leur marché respectif, et préserver les avantages réciproques en évitant une rupture du système existant. À cette fin, tout accord sur le maintien de l'espace économique et monétaire Québec-Canada devrait prévoir des dispositions particulières pour assurer la cohésion du système financier.

Le degré d'intégration très poussé du secteur bancaire justifie une attention particulière. Afin de permettre aux banques de poursuivre leurs activités

de façon harmonieuse, les deux pays pourraient, à l'instar de la Communauté européenne, adopter le principe de la reconnaissance mutuelle. Ce principe signifie que les autorités de réglementation de l'État hôte se satisfont de l'analyse de la solvabilité financière et de la structure corporative d'une institution faite par les autorités de l'État d'origine. Ainsi, une banque ayant été autorisée par le Canada à y exercer ses activités, pourrait établir des succursales ou fournir des services au Québec et vice versa. Ce principe suppose, en plus, qu'un produit financier autorisé par l'État d'origine pourrait circuler librement sur le territoire de l'État hôte. L'adoption de ce principe n'empêche toutefois pas les parties d'y faire exception pour des motifs d'ordre public, de protection du consommateur ou de prévention de pratiques frauduleuses.

Pour qu'un régime de reconnaissance mutuelle soit fonctionnel, cela suppose nécessairement un degré élevé d'harmonisation de la législation bancaire et de la réglementation des États en cause. En conséquence, le Québec ne saurait adopter un cadre législatif très différent de celui de la législation bancaire canadienne.

Pour ce qui est des Caisses populaires Desjardins, constituées en vertu d'une loi québécoise et ayant très peu d'activités hors du Québec, elles seraient peu affectées par l'accession du Québec à la souveraineté. Les modalités de services qui existent actuellement entre la Caisse centrale Desjardins et les fédérations des Caisses populaires du Manitoba, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick pourraient se poursuivre. De même en est-il de l'entente frontalière qui permet aux membres des caisses de la région de Hull, affiliées au Mouvement Desjardins, et à ceux des Caisses de la région d'Ottawa, affiliées à leur fédération ontarienne, d'effectuer leurs transactions à la caisse de leur choix.

Les auteurs de l'étude réalisée pour la Commission signalent que, si les deux pays ne s'entendaient pas sur l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle, le Québec pourrait reconnaître les banques canadiennes, mais vouloir garder un certain contrôle sur leurs activités au Québec, contrôle qui ne devrait pas être plus étroit que celui exercé par le Canada sur les banques québécoises faisant affaires sur son territoire. Les parties devraient néanmoins assouplir les règles relatives aux banques étrangères et à la propriété d'actions par des non-résidents afin de ne pas imposer un stress trop important sur le système financier.

Pour ce qui est des autres institutions financières, l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle permettrait une plus grande ouverture des marchés financiers. Ce principe aurait également une influence

stabilisatrice sur la capacité de ces institutions à continuer de faire affaires, le plus harmonieusement possible, en dehors de leur juridiction d'origine. Sans l'ombre d'un doute, une telle proposition aurait la faveur des institutions financières en cause, lesquelles n'auraient généralement qu'à se conformer à la législation de l'État d'origine.

Cependant, le système actuel favorise la région ou la province qui a le plus gros marché financier, c'est-à-dire l'Ontario. Puisque les institutions y faisant affaires doivent, de toute façon, appliquer les règles que celle-ci édicte, il se pourrait qu'une proposition de reconnaissance mutuelle reçoive un accueil mitigé de la part de l'Ontario. Dans une telle éventualité, un Québec souverain devrait s'en remettre à ce qui a cours actuellement pour ces institutions, c'est-à-dire au principe du traitement national. Dans ce dernier cas, le Québec accorderait aux institutions canadiennes un traitement non moins favorable que celui offert à ses propres institutions.

Enfin, au fil des ans, le Québec s'est doté d'organismes de contrôle afin de protéger les épargnants et d'assurer le respect de sa législation. C'est le rôle respectif de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec et de l'Inspecteur général des institutions financières. Advenant son accession à la souveraineté, le Québec n'aurait donc pas à créer de toutes pièces de tels organismes. La Régie continuerait d'assurer les dépôts faits au Québec et l'Inspecteur, à surveiller les activités des institutions financières sur le territoire québécois. Cet inspecteur collaborerait nécessairement de façon étroite avec son équivalent canadien si les parties adoptaient le principe de la reconnaissance mutuelle.

En somme, l'approche proposée par l'étude pour l'ensemble des institutions financières permettrait de préserver intégralement les caractéristiques du système bancaire canadien et de libéraliser davantage le cadre réglementaire des autres types d'institutions financières.

5.3.6 Les implications économiques

Évaluer les implications de l'accession du Québec à la souveraineté sur les principales variables économiques pose un sérieux défi, ne serait-ce que par l'envergure et la complexité d'un tel changement institutionnel. À cela, s'ajoutent les difficultés techniques de l'opération, la science économique ayant ses propres limites dans ce domaine. C'est donc avec circonspection que la Commission a abordé les diverses études portées à sa connaissance et qu'elle a entendu les témoignages des professeurs John McCallum et Pierre Fortin, ainsi que celui de l'économiste Patrick Grady,

au sujet des implications économiques de l'accession éventuelle du Québec à la souveraineté. Pour éclairer sa réflexion à cet égard, la Commission a fait réaliser une étude par Marcel G. Dagenais sur *L'interprétation des analyses portant sur les impacts économiques de l'accession du Québec à la souveraineté* et une autre étude par Daniel Racette intitulée *Quelques réflexions sur le problème d'ajustement du déficit du compte courant d'un Québec souverain*. Enfin, elle a pu profiter des travaux de Rodrigue Tremblay et de Mario Polèse.

A) L'interprétation des analyses économiques

Pour interpréter correctement les résultats des analyses économiques, il faut pouvoir préciser les diverses hypothèses faites implicitement ou explicitement sur les variables les plus importantes.

De plus, afin d'établir une base de référence qui permette de comparer les différents scénarios, il importe aussi de définir comment aurait évolué l'économie québécoise sans l'introduction des changements dont on cherche à mesurer l'impact. Par exemple, il est pertinent de tenir compte du contexte budgétaire anticipé. Il faut également tenir compte du fait qu'un changement institutionnel produirait des effets différents s'il survenait en période de croissance économique plutôt qu'en période de récession prolongée.

Par ailleurs, l'évolution des variables exogènes indépendantes de l'enjeu constitutionnel, comme la conjoncture économique nord-américaine ou les nouveaux arrangements économiques issus des discussions dans le cadre du GATT et de l'ALE, peut influencer grandement les résultats des différentes analyses d'impact. Les économistes peuvent imaginer différemment l'évolution de ces variables. Les prévisions auxquelles on se réfère peuvent donc varier substantiellement d'une analyse à l'autre.

Une difficulté additionnelle de taille se pose lorsqu'on doit définir ce que seraient les éléments caractéristiques d'un scénario de souveraineté. Par exemple, comment prendre en considération la nature du climat des négociations et des répercussions de ce climat sur les résultats des ententes éventuelles : y aurait-il marché commun, union douanière ou libre-échange entre le Québec et ses partenaires commerciaux? Ces anticipations ne sont pas en soi de nature économique mais plutôt de nature politique. Dans ce contexte, l'économiste ne peut que considérer une pluralité de scénarios vraisemblables.

Enfin, des modifications institutionnelles d'importance provoquent habituellement des changements structurels dans l'économie. La formulation d'hypothèses au sujet du comportement des agents économiques devant ces changements devient alors cruciale, étant donné son impact déterminant sur les résultats obtenus. De plus, l'analyste doit évaluer quelles conséquences l'attitude du monde des affaires et des consommateurs aura sur les décisions courantes, par exemple vis-à-vis de l'épargne, de la consommation et de l'investissement.

Deux grandes approches ont été retenues pour évaluer les impacts économiques liés aux changements institutionnels pouvant découler de l'accession du Québec à la souveraineté : celle des analyses partielles et celle des modèles globaux.

Les analyses partielles ne considèrent généralement qu'un secteur de l'économie ou qu'un ensemble de sujets à la fois. Cette approche ne permet pas de tenir compte des interactions entre les principales variables économiques. Toutefois, elle permet de mieux cerner les questions relatives aux secteurs particuliers et laisse une plus grande place au jugement de l'expert. Pour leur part, les modèles globaux permettent de représenter à la fois l'évolution des différents secteurs ou le comportement des groupes d'agents économiques, ainsi que les liens existant entre les principales variables économiques.

B) Les manifestations à prévoir

Les effets possibles sur l'économie de l'accession du Québec à la souveraineté peuvent être regroupés en deux grandes catégories, c'est-à-dire les effets de nature conjoncturelle ou temporaires, liés à une période d'incertitude et les effets de nature structurelle ou plus durables, et liés aux changements institutionnels.

Sur le plan conjoncturel, les principales manifestations qui pourraient survenir ont trait aux taux d'intérêt, aux mouvements de capitaux et aux décisions d'investissement. L'ampleur de chacune de ces manifestations serait grandement fonction du climat d'incertitude qui pourrait accompagner toute modification majeure de l'ordre constitutionnel existant.

Sur le plan structurel, les changements sont particulièrement complexes à analyser et à quantifier. Un premier changement à prendre en considération est la rupture possible de l'espace économique actuel, du moins dans ses composantes les plus essentielles. S'il n'était pas possible

de préserver la liberté de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, il en résulterait des réaménagements importants dans la structure des échanges et des marchés des entreprises québécoises et canadiennes. Le rapatriement au Québec de l'ensemble des dépenses et des revenus du gouvernement fédéral aurait aussi des effets à long terme. Enfin, d'autres changements peuvent survenir, tels des migrations, le déplacement de sièges sociaux, etc.

a) Les effets liés à l'incertitude

Tout en faisant l'hypothèse du maintien d'un marché commun et de l'utilisation d'une monnaie commune, la grande majorité des experts consultés et entendus affirme que l'économie devrait supporter, du moins à court terme, des coûts liés à l'incertitude : c'est ce que les experts appellent les coûts de transition.

- *Les taux d'intérêt*

La plupart des experts sont d'avis que les marchés financiers réagiraient négativement à tout accroissement réel ou apparent de l'incertitude liée à un changement politique; cette réaction se traduirait par une augmentation de la prime de risque pour le Québec et, dans une moindre mesure, pour le Canada sur les emprunts gouvernementaux. Cette prime influencerait aussi les taux d'intérêt et le taux de change du dollar canadien. Des primes de risque plus élevées ont un effet négatif sur l'économie puisqu'elles font augmenter les taux d'intérêt réels, accroissent le coût des investissements et font diminuer les dépenses de consommation des ménages. À titre d'exemple, selon une évaluation faite par le Conseil économique du Canada, une augmentation permanente d'un point de pourcentage des taux d'intérêt réels entraînerait une perte d'environ 1,5 % du PIB à long terme[80]. Une augmentation temporaire de ces mêmes taux aurait évidemment un effet moindre sur l'économie.

Par ailleurs, différents experts sont d'avis que l'accroissement des taux d'intérêt réels ne peut être évalué de façon isolée puisqu'une telle hausse pourrait être accompagnée d'une baisse de la valeur du dollar canadien, dans la mesure où les autorités monétaires l'accepteraient. En favorisant les exportations, la diminution de la valeur du dollar ferait contrepoids, du moins à court terme, aux effets négatifs d'une hausse des taux

80. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, 1991, p. 92.

d'intérêt. À titre d'exemple, la firme DRI (Data Resources)[81] a estimé qu'une hausse de 3 points de pourcentage des taux d'intérêt accompagnée d'une baisse de 3,9 cents US du dollar canadien pourrait entraîner une baisse à court terme de 0,35 % du PIB québécois et de 0,42 % du PIB canadien, alors qu'une hausse similaire des taux d'intérêt accompagnée d'une hausse de la valeur du dollar dans le cadre d'un scénario visant à réduire l'inflation aurait entraîné une chute de 1,7 % du PIB à court terme. Ces résultats illustrent bien l'effet de contrepoids que pourrait avoir une baisse de la valeur du dollar canadien dans un tel contexte.

- *Les décisions d'investissement et les mouvements de capitaux*

Un pays qui traverse une période de tension politique ou économique suscite une réaction de méfiance de la part de nombreux investisseurs. À moins que le Québec, le Canada et les États-Unis n'arrivent très rapidement à une entente sur le maintien des espaces économiques actuels, l'accession du Québec à la souveraineté engendrerait de l'incertitude, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés canadien et américain. Dans ce contexte, certaines entreprises pourraient choisir de reporter à plus tard leurs projets d'investissement. Ce report pourrait entraîner l'abandon de projets si la période de flottement perdurait. Enfin, d'autres entreprises pourraient choisir de déplacer leurs installations ou d'agrandir celles qui se trouvent à l'étranger si elles croyaient être ainsi en meilleure posture pour assurer leur compétitivité et garantir un débouché pour leurs produits.

Enfin, selon le climat politique qui aurait cours durant la période de transition, épargnants et entreprises, prévoyant une dévaluation du dollar canadien, pourraient chercher à protéger leurs avoirs en les convertissant dans une devise étrangère. On ne saurait prévoir l'ampleur d'un tel phénomène puisqu'il dépendrait de la perception qu'auraient les agents économiques de la situation politique dans son ensemble. L'attitude des gouvernements du Canada et du Québec sur le maintien de l'union monétaire serait un élément très important à cet égard. Bien que de tels mouvements puissent être dommageables pour l'économie, il faut, selon l'économiste Pierre Fortin[82], relativiser de tels effets dans la mesure où ces capitaux sont très mobiles et peuvent revenir rapidement une fois la

---

81. DRI/McGraw—Hill, *Canadian Market Outlook*, Toronto, été 1991, p. 16.

82. Pierre Fortin, *Les conséquences économiques de la souveraineté du Québec : analyse exploratoire*, p. 14.

période d'incertitude passée. En ce sens, les pertes de capitaux seraient moins dommageables à terme pour l'économie que pourraient l'être les pertes d'investissements.

Le Québec et le Canada disposeraient d'un certain nombre de moyens d'intervention pour apaiser les craintes des marchés financiers et du public : donner des garanties de respect des libertés économiques, rationaliser les finances publiques, conclure des ententes commerciales et monétaires et régler, le plus rapidement possible, la question du partage de la dette[83]. Toutefois, l'utilisation efficace de tels moyens serait influencée par le climat qui pourrait alors prévaloir dans les négociations entre les deux parties.

b) Les manifestations à caractère structurel

- *Les relations économiques Québec-Canada*

La Commission Bélanger-Campeau a conclu qu'il serait souhaitable pour le Québec de préserver l'espace économique canadien dans l'éventualité de son accession à la souveraineté. Cela se traduirait principalement par l'usage d'une monnaie commune, par le maintien de la libre circulation des biens, des services, des travailleurs et des capitaux entre le Québec et le Canada, ainsi que par la volonté de continuer à harmoniser certaines politiques ou réglementations déjà en vigueur, notamment dans le secteur financier. Dans ces circonstances, selon la majorité des experts, il est raisonnable de prévoir des impacts structurels minimaux sur l'économie.

D'autres études se sont cependant appuyées sur l'hypothèse d'une sécession qui susciterait l'acrimonie et qui conduirait à l'imposition de barrières tarifaires au commerce entre les deux pays. Dans une étude qu'elle a réalisée, la firme DRI a examiné une telle éventualité en supposant entre les deux parties l'application de tarifs similaires à ceux qui existaient entre les États-Unis et le Canada avant l'adoption de l'Accord de libre-échange. Selon cette étude, l'imposition de ces barrières tarifaires provoquerait une baisse du PIB québécois de l'ordre de 2,8 % tandis que l'impact sur le reste du Canada serait de 1,0 %[84]. Exprimée en dollars de 1990, cette perte économique serait de l'ordre de 4,5 milliards de dollars au Québec et de 5,2 milliards de dollars au Canada. Ces chiffres

---

83. *Ibid.*, p. 13.

84. DRI/McGraw-Hill, *op. cit.*, p. 14.

démontrent que l'interdépendance des deux économies est très grande et que les deux pays auraient beaucoup à perdre dans une telle éventualité.

D'autres experts ont examiné la même question sur une base sectorielle. Les secteurs les plus vulnérables seraient ceux de l'agriculture, de l'automobile, ainsi que ceux du textile et du vêtement. L'imposition de barrières tarifaires, conjuguée aux ajustements déjà prévisibles dans le cadre du GATT ou de l'ALE, pourrait provoquer dans ces secteurs des bouleversements considérés comme majeurs[85].

- *Les dépenses du gouvernement fédéral au Québec*

Le gouvernement fédéral dépensait près de 5,8 milliards de dollars en 1990 en achat de biens et services au Québec. De plus, les transferts aux personnes, aux entreprises et au gouvernement du Québec s'élevaient à 19,5 milliards de dollars[86]. Bien que les activités ou programmes auparavant sous la responsabilité du gouvernement fédéral puissent être assumés par le gouvernement du Québec après son accession à la souveraineté, certains experts sont d'avis que l'effet induit du rapatriement de l'ensemble des revenus et des dépenses sur l'économie québécoise serait négatif. Ceux-ci expriment des avis très partagés notamment en raison de la multiplicité des hypothèses nécessaires à de telles évaluations et du fait que les bases de données disponibles sont incomplètes.

Selon Rodrigue Tremblay, la consolidation des budgets fédéral et provincial en 1990, d'après les données des comptes économiques provinciaux, «aurait alourdi le déficit budgétaire pour les contribuables québécois d'un montant égal à 632 millions de dollars[87]», ou 0,4 % du PIB, et ce, en supposant que le Québec assume une part du déficit fédéral équivalant à sa contribution aux recettes fiscales fédérales. Patrick Grady estime pour sa part le gain fiscal du Québec en régime fédéral à environ 2,0 % du PIB québécois[88].

---

85. Voir section 5.3.2, *Les relations économiques et commerciales*.

86. STATISTIQUE CANADA, *Comptes économiques provinciaux*, catalogue 13-213, 1991.

87. Rodrigue TREMBLAY, *L'impact fiscal statique et dynamique de l'accession du Québec au statut de pays souverain*, Montréal, Université de Montréal, février 1992, p. 7.

88. Patrick M. GRADY, *The Economic Consequences of Québec Sovereignty*, Vancouver, Fraser Institute, p. 160.

Ces conclusions découlent d'analyses de nature strictement comptable qui ne tiennent pas compte des effets indirects sur l'économie. Ces effets pourraient se matérialiser, soit par un niveau ou une composition différente des dépenses effectuées en territoire québécois, soit par l'effet induit d'une hausse de l'effort fiscal qui aurait pour objet de contrebalancer la perte du gain fiscal que retire le Québec à l'intérieur de la fédération.

Dans son dernier rapport annuel, le Conseil économique du Canada a examiné la variation sur le bien-être des Québécois d'une réorganisation de la structure fiscale actuelle, à l'aide d'un modèle qui tient compte des effets indirects sur l'économie et de la restructuration qui suivrait ce réaménagement. Selon le CEC, en cas de retrait du gouvernement fédéral, les effets directs et indirects totaux, une fois l'ensemble des ajustements économiques terminés, provoqueraient une baisse variant entre 1,4 % et 3,5 % du PIB québécois[89]. Un tel résultat dépend étroitement des hypothèses retenues en ce qui concerne la part des dépenses et de la dette fédérale qu'aurait à assumer le Québec, le taux de financement de cette dette, l'évolution prévisible des transferts fédéraux, etc.

Pour sa part, la firme DRI a estimé que la baisse du PIB québécois qui résulterait du réaménagement budgétaire entre le Québec et le Canada serait de l'ordre de 1,4 % et ce, en tenant compte, notamment, de la réduction éventuelle du déficit du gouvernement fédéral. Ces effets pourraient, selon certaines hypothèses, atteindre 2,2 %[90].

On peut donc constater que les différentes évaluations divergent sensiblement quant à la méthode d'analyse et à l'ampleur du phénomène, les hypothèses les plus critiques étant celles qui se rapportent à la part des dépenses et de la dette fédérales qu'aurait à assumer le Québec et celles qui concernent l'évolution anticipée des transferts fédéraux.

- *Les sièges sociaux*

Plusieurs experts ont évoqué la possibilité que des sièges sociaux soient déplacés hors du Québec, advenant la souveraineté. Cette préoccupation particulière s'explique par l'importance et la portée des décisions qui y sont prises, et par les retombées économiques des activités typiques des

---

89. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, 1991, p. 98 et 125.

90. DRI/MCGRAW-HILL, *op cit.*, p. 14.

sièges sociaux, comme la recherche et le développement, le marketing et la publicité.

Les entreprises sous contrôle canadien hors du Québec demeureraient les plus susceptibles de remanier leurs fonctions administratives ou de déplacer leur siège social. Il en serait de même pour les institutions financières à charte fédérale, les filiales d'entreprises étrangères et les sociétés de la Couronne. Les sièges sociaux des entreprises sous contrôle québécois, qui constituent la plus grande part des sièges sociaux montréalais, risquent moins de subir des changements organisationnels importants. Ils pourraient toutefois être obligés de créer des filiales hors du Québec, si le Québec et le Canada ne s'entendaient pas pour faciliter le fonctionnement des sièges sociaux dans l'un et l'autre pays[91]. Par contre, d'autres firmes ayant leur siège social à l'extérieur du Québec pourraient, dans les mêmes circonstances, choisir d'établir un siège social régional au Québec.

Si les experts s'entendent sur les catégories d'entreprises qui risquent de réorganiser les fonctions administratives de leur siège social, leurs avis divergent cependant au sujet de l'ampleur du phénomène appréhendé. John McCallum[92] et Patrick Grady[93] estiment que l'accession du Québec à la souveraineté provoquerait des réaménagements institutionnels importants, même si différentes entreprises ont déjà déménagé les activités de leur siège social de Montréal vers Toronto. Pour sa part, Mario Polèse fait valoir que les entreprises, depuis vingt ans au moins, revoient l'emplacement de leurs fonctions administratives à la lumière de l'évolution des réalités sociopolitiques et linguistiques du Québec[94]. Selon cet expert, si le Québec et le Canada s'entendent pour maintenir la libre circulation des personnes et des capitaux, s'ils négocient un droit d'incorporation commun, et si le Québec maintient une fiscalité concurrentielle de même qu'une législation linguistique qui minimise les effets négatifs sur les sociétés en cause, l'impact net supplémentaire de la souveraineté sur les emplois des sièges sociaux serait plutôt faible.

---

91. Mario POLÈSE, *La souveraineté et les emplois de siège social au Québec*, Montréal, avril 1992, p. 5.

92. John MCCALLUM et Chris GREEN, *op. cit.*, 1991, p. 31.

93. Patrick M. GRADY, *op. cit.*, p. 156.

94. Mario POLÈSE, «Une rupture à l'amiable : éléments d'analyse pour un contre-scénario», tiré de John MCCALLUM et Chris GREEN, *op. cit.*, p. 90-91.

- *L'effet des migrations*

L'analyse des flux migratoires montre que la population anglophone du Québec est déjà très mobile. Des experts ont évoqué en Commission le départ probable d'un certain nombre de non-francophones, advenant la souveraineté du Québec. Gary Caldwell[95] croit que 10 % de la population anglophone quitterait un Québec souverain sur une période de 10 ans; pour sa part, John McCallum[96] estime que cette émigration équivaudrait à 2,7 % de la population québécoise au cours des trois premières années. Les experts qui ont tenté d'évaluer l'impact de l'émigration sur l'économie du Québec estiment que ces départs provoqueraient une baisse du PIB variant entre 0,1 et 1,0 %.

Des experts, comme Pierre Fortin, Mario Polèse et Rodrigue Tremblay, signalent que ce phénomène ne connaîtrait pas l'ampleur de celui des années 1970, notamment parce que plusieurs des grandes entreprises canadiennes qui pouvaient quitter Montréal l'ont déjà fait depuis 25 ans[97].

Pour parer à une éventuelle migration nette de résidents entre le Québec et le Canada, en particulier parmi la communauté anglophone, Mario Polèse suggère que des ententes soient conclues pour garantir la liberté de mouvement des personnes entre les deux pays, pour protéger les droits des minorités linguistiques, ou encore pour permettre la double citoyenneté. Ce genre d'entente éviterait aux citoyens d'avoir à faire des choix immédiats et permettrait probablement de réduire le nombre de départs. Les aspects juridiques de cette question sont plus amplement traités au chapitre portant sur la nationalité.

C) *Les coûts économiques du* statu quo *constitutionnel*

Pour apprécier correctement les impacts économiques liés au changement de statut constitutionnel, il faudrait pouvoir comparer ces coûts à ceux découlant du *statu quo*. Comme l'ont précisé certains experts, l'incertitude constitutionnelle entraîne une perte d'efficacité qui fait déjà subir des coûts à l'ensemble de l'économie et, en particulier, à l'économie

---

95. Gary CALDWELL, *L'anglo-Québec et la souveraineté de la Couronne québécoise*, Québec, avril 1992, p. 4.

96. John MCCALLUM et Chris GREEN, *op. cit.*, p. 35 et 44.

97. Pierre FORTIN, 1991, *op. cit.*, p. 6; Rodrigue TREMBLAY, *op. cit.*, p. 22; Mario POLÈSE, *op. cit.*, p. 90.

montréalaise. De plus, d'ici à ce qu'un dénouement acceptable aux parties en cause intervienne, le débat constitutionnel continuera à entraîner un gaspillage des ressources, tant au Québec qu'au Canada[98].

Les études qui comparent la situation économique dans l'hypothèse de la souveraineté à celle du *statu quo* posent habituellement comme postulat que les conditions qui ont cours actuellement demeureraient inchangées si le Québec restait dans la Confédération. D'autres économistes considèrent que le *statu quo* ne constitue pas la prévision la plus plausible à laquelle on peut se reporter, puisque, de toute façon, des considérations d'ordre politique, économique et budgétaire rendent un changement inévitable. Par exemple, la réduction graduelle et prévisible des transferts fédéraux en ce qui concerne l'éducation, les soins de santé et l'aide sociale à l'intérieur du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada, affaiblira graduellement le rôle du gouvernement fédéral[99] et aura pour effet de réduire indirectement les bénéfices que peut en retirer le Québec.

D) Les gains dynamiques

En contrepartie des coûts appréhendés, certains experts estiment que l'accession du Québec à la souveraineté permettrait de créer une plus grande solidarité et une plus grande cohésion économique et sociale. Le Québec pourrait améliorer sa capacité d'adaptation aux changements en misant sur une formation professionnelle plus proche des besoins, en mettant l'accent sur la recherche et le développement et en accélérant la conversion des secteurs industriels en déclin. De plus, des gains dynamiques pourraient se manifester par l'émergence d'un nouveau contrat social entre le gouvernement, les entreprises et les travailleurs, lequel pourrait permettre à l'économie québécoise de mieux relever les défis auxquels elle serait confrontée. «Bien qu'il soit difficile de généraliser dans ces domaines, les gains dynamiques réalisés dans ce contexte sont vraisemblablement positifs, et il faudrait en tenir compte dans toute évaluation du scénario de la souveraineté association[100].» Rodrigue Tremblay soutient, pour sa part, que les «gains économiques et sociaux de nature dynamique devraient contrecarrer les pertes

---

98. CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC, *L'avenir politique et constitutionnel du Québec : sa dimension économique*, Montréal, novembre 1990, p. 10.

99. CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *op. cit.*, 1991, p. 84.

100. *Ibid.*, p. 97.

économiques possibles originant des marchés privés[101].» Toutefois, il faut noter que ces dernières se produiraient à court terme, alors que les gains dynamiques pourraient n'apparaître qu'à moyen et à long terme.

Plusieurs des experts ont affirmé que la souveraineté du Québec pourrait engendrer à moyen et à long terme d'autres effets positifs, notamment sur le plan du contrôle des dépenses et du déficit gouvernemental, sur la cohérence et l'efficience des politiques gouvernementales québécoises et sur l'élimination des chevauchements de compétences.

Comme pour les coûts du *statu quo*, les experts n'ont pas présenté d'évaluations chiffrées de ce que seraient les gains dynamiques.

E) Les effets globaux sur le PIB et l'emploi

Pour juger adéquatement des effets globaux de l'accession à la souveraineté sur l'emploi et le PIB, il faudrait savoir si ces changements institutionnels n'auraient des impacts que sur les structures politiques et gouvernementales, autrement dit sur les revenus et les dépenses des gouvernements, ou si ces changements affecteraient les structures mêmes de l'économie. Les impacts seraient en effet tout autres si le marché commun, l'union monétaire et les marchés financiers étaient touchés.

a) Les effets à court terme

Si l'on suppose le maintien des caractéristiques essentielles de l'espace économique actuel, les principaux impacts à court terme découleraient de la variation des taux d'intérêt et du taux de change, des mouvements de capitaux et des décisions d'investissement. D'autres impacts pourraient également résulter de l'effet direct et indirect sur l'économie de la récupération des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral, de modifications dans les flux d'échanges avec les autres provinces et, dans une moindre mesure, des mouvements des sièges sociaux et de la migration nette de résidents québécois.

Selon Rodrigue Tremblay, on ne peut conclure avec certitude que l'accession du Québec à la souveraineté ferait baisser ou qu'elle ferait hausser le taux de chômage, les facteurs positifs et les facteurs négatifs ayant probablement pour effet de se neutraliser les uns les autres.

---

101. Rodrigue TREMBLAY, *op. cit.*, 1992, p. 23.

Toutefois, en raison de la consolidation à Québec des budgets publics et des politiques, cet expert croit qu'il serait plus probable de voir baisser le taux de chômage que de le voir augmenter, surtout à moyen et à long terme.

Les économistes McCallum et Green croient, pour leur part, que l'incertitude liée à un changement constitutionnel majeur, le recul que connaîtraient les secteurs vulnérables et la migration nette de résidents québécois affecteraient grandement l'économie québécoise et réduiraient la marge de manoeuvre du gouvernement d'un Québec souverain. Ces économistes estiment que le taux de chômage pourrait augmenter d'un point de pourcentage au cours de la première année et de deux points de pourcentage au cours des deux années suivantes, ce qui correspondrait à un effet négatif d'environ 3 % sur le PIB.

L'économiste Pierre Fortin est d'avis que la souveraineté provoquerait un ralentissement économique à court terme à cause des primes sur les taux d'intérêt, de l'effet de l'incertitude sur l'investissement des entreprises, de l'affaiblissement de l'économie outaouaise et des conséquences sectorielles de la modification des politiques commerciales existantes. Adoptant une hypothèse médiane par rapport aux experts précédents, il estime l'impact à court terme sur le taux de chômage à environ un point de pourcentage.

Le Conseil économique du Canada estime, pour sa part, que les impacts directs et indirects liés aux transferts de responsabilité en matière budgétaire et au transfert de la dette feraient baisser le PIB d'un Québec souverain d'un pourcentage variant de 1,4 % à 3,5 % et ce, une fois tous les changements intervenus dans l'économie. À ces chocs s'ajouteraient ceux liés aux coûts de transition comme tels de même qu'aux changements dans le fonctionnement de l'union économique. Enfin, le Conseil reconnaît la possibilité de gains dynamiques et d'efficience pour le long terme.

D'autres auteurs ont examiné les effets de l'accession à la souveraineté en posant l'hypothèse d'une rupture de l'espace économique. Ainsi, selon Patrick Grady, la baisse du PIB québécois, à court terme, pourrait atteindre 10 % tandis qu'à plus long terme, elle pourrait s'établir à 5 %. Ces pertes seraient dues, notamment, à la crise de confiance résultant du changement politique, à l'impact découlant du rapatriement des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral et aux ajustements à prévoir dans les échanges économiques avec le Canada.

Pour leur part, les experts de la firme DRI ont examiné les effets qui résulteraient, de l'imposition d'une prime de risque sur les taux d'intérêt,

de l'émigration nette et de la disparition des transferts fédéraux. Ces trois premiers facteurs feraient baisser, à court terme, le produit intérieur brut de près de 2 %, soit à l'intérieur d'une fourchette allant de 1,4 % à 4,2 %. L'imposition de barrières tarifaires faisant suite à une rupture du marché commun pourrait faire baisser le PIB québécois d'un montant additionnel de 2,8 %. L'effet total sur l'économie québécoise serait donc de 4,8 % et pourrait, dans la pire des hypothèses, atteindre 7,0 %.

b) Les effets à long terme

Les avis sont plus concordants en ce qui concerne les effets à long terme de la souveraineté sur l'économie québécoise. Certains avancent que l'économie québécoise devrait supporter des coûts à long terme mais que ces coûts seraient d'une ampleur moindre que ceux de court terme. D'autres experts partagent l'avis que la souveraineté aurait des conséquences à peu près neutres, voire légèrement positives, sur le niveau de vie des Québécois, à long terme[102]. Une fois la période d'incertitude atténuée, l'économie québécoise reprendrait un rythme de croissance semblable à son rythme initial, peut être même plus élevé[103], à la condition que les liens commerciaux qui unissent le Québec et le reste de l'Amérique du Nord puissent être maintenus.

Pour leur part, John McCallum et Chris Green pensent que le choc initial que subirait l'économie québécoise pourrait dépasser sa capacité de récupération : «Cette fragmentation impliquerait un processus circulaire à renforcement automatique d'impôts plus élevés, de niveau d'investissement plus faible, et de migration extérieure du capital ...[104].» D'un autre côté, ils reconnaissent également que certains éléments pourraient potentiellement servir de contrepoids et agir dans le sens de bénéfices économiques à plus long terme de la souveraineté du Québec. Selon ces auteurs, il pourrait donc s'ensuivre une période de déclin plus ou moins prolongée.

---

102. Pierre FORTIN, 1991, *op. cit.*, p. 9; Rodrigue TREMBLAY, *op. cit.*, 1992, p. 22.

103. François VAILLANCOURT, *Une réflexion critique*, tiré de John MCCALLUM et Chris GREEN, *op. cit.*, p. 104.

104. John MCCALLUM et Chris GREEN, *op. cit.*, p. 71.

F) Les impacts sur le Canada

Parmi les chocs de transition que pourrait subir le Québec, plusieurs se répercuteraient aussi sur le Canada. C'est le cas notamment des primes de risque sur les taux d'intérêt, de la baisse de confiance des investisseurs et de l'affaiblissement du dollar. Une légère amélioration des finances publiques par une diminution des transferts fédéraux au Québec serait le principal gain dont le Canada pourrait profiter à court terme. Les experts sont d'avis que, si les éléments essentiels de l'union économique étaient préservés, la souveraineté du Québec aurait un impact négligeable sur le Canada.

Cependant, les experts estiment que les principaux partenaires commerciaux du Québec, c'est-à-dire l'Ontario et les Maritimes, souffriraient d'une rupture de la libre circulation des biens, des services, de la main-d'oeuvre et des capitaux. Le Canada pourrait perdre une partie de l'influence qu'il exerce sur la scène internationale puisque sa participation au G7 pourrait être remise en question. Ainsi, en cas de rupture du marché commun, les effets sur le reste du Canada pourraient varier de 1 % à 3 % du PIB à court terme[105]. Ces coûts seraient attribuables à une diminution de la confiance envers l'économie canadienne, à des taux d'intérêt plus élevés et à l'imposition possible de barrières tarifaires entre le Québec et le Canada.

Enfin, quelques experts ont évoqué les risques de démembrement du Canada. Une telle éventualité aurait des effets négatifs importants tant pour le Québec que pour le Canada en raison de l'incertitude considérable qu'elle provoquerait et de la désorganisation qui en résulterait. Comme le mentionnait Gordon Ritchie, «il faut reconnaître qu'avant qu'on puisse négocier ensemble pour reconstituer les rapports économiques entre les partenaires, il va falloir d'abord que le reste du Canada se reconstitue[106].» Dans une telle hypothèse, les coûts de transition seraient très élevés pour les deux parties.

G) Conclusion

Selon les conclusions de la plupart des travaux étudiés par la Commission, l'accession du Québec à la souveraineté produirait un choc négatif sur l'économie québécoise, dont l'ampleur dépendrait grandement du contexte

---

105. Patrick M. GRADY, *op. cit.*, p. 161; DRI/McGRAW-HILL, *op. cit.*, p. 14.

106. Gordon RITCHIE, 29 janvier 1992 (CEAS-662).

économique du moment, de la nature des arrangements institutionnels conclus avec le Canada et des mesures prises pour réduire l'incertitude. Compte tenu de ces facteurs, les prévisions les plus vraisemblables font état d'une baisse du PIB à court terme de 1,5 à 4,0 %. Le postulat qui soutient ces prévisions suppose un arrangement de type marché commun entre les deux pays et l'utilisation d'une monnaie commune.

Une partie de ces effets serait de nature temporaire et se résorberait une fois l'incertitude de la période de transition disparue.

L'autre partie des effets de l'accession du Québec à la souveraineté se traduirait par une perte de PIB ou de revenu de nature plus permanente dont le rattrapage nécessiterait une majoration du rythme de croissance à moyen terme de l'économie québécoise. Les arguments quant à la possibilité d'une plus grande cohésion économique et sociale et quant à la possibilité de gains dynamiques prennent ici leur importance.

Par contre, un climat d'acrimonie, qui accroîtrait l'incertitude, ralentirait les négociations et conduirait à des arrangements économiques en deçà du marché commun actuel, provoquerait un choc négatif plus grand, dont le caractère structurel serait relativement plus important. Dans ce cas, les effets sur l'économie canadienne, et particulièrement ontarienne, seraient eux aussi importants.

Par ailleurs, il paraît utile de rappeler que ces études se heurtent aux limites de la science économique lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'un changement institutionnel majeur comme celui de l'accession du Québec à la souveraineté.

5.4 Les finances publiques

5.4.1 L'état des finances publiques du Québec et du Canada

Avant d'aborder la question relative au partage de la dette fédérale et à la situation budgétaire d'un Québec souverain, il paraît utile de brosser un court tableau de l'état des revenus et des dépenses des gouvernements canadien et québécois pour l'année 1990-1991, et de leur endettement respectif. De même, une brève revue de l'évolution de la situation budgétaire de ces deux gouvernements depuis 1970 permettra de mettre en relief les résultats de 1990-1991.

Au cours des vingt dernières années, le déficit budgétaire du gouvernement du Québec est passé de 0,6 % du PIB en 1970-1971, à un sommet de 4,8 % en 1980-1981, pour redescendre ensuite à 1,8 % en 1990-1991. Durant la même période, la dette totale du Québec par rapport au PIB s'est accrue fortement, passant de 11,0 % en 1970-1971, à 20,3 % en 1980-1981, pour se stabiliser à près de 29 % depuis 1985-1986. Au 31 mars 1990, la dette totale s'élevait à 28,1 % du PIB québécois.

Un phénomène semblable s'est produit pour le gouvernement fédéral pendant cette période. En effet, le déficit budgétaire par rapport au PIB canadien est passé de 1,1 % en 1970-1971, à un sommet de 8,7 % en 1984-1985, pour redescendre à 4,6 % en 1990-1991. Toujours pendant les vingt dernières années, la dette totale du gouvernement fédéral par rapport au PIB canadien est passée de 43,9 % en 1970-1971 à 35,6 % en 1976-1977, mais elle s'est fortement accrue au cours des années suivantes pour atteindre 61,3 % au 31 mars 1990.

Pour l'année 1990-1991, les revenus budgétaires du Québec s'élevaient à 33,0 milliards de dollars, tandis que les dépenses atteignaient 35,8 milliards de dollars. Le gouvernement du Québec accusait donc un déficit de 2,8 milliards de dollars. Compte tenu du surplus observé en ce qui concerne les opérations non budgétaires, ses emprunts nets sur les marchés financiers se sont élevés à 1,5 milliard de dollars, ou 1 % de son PIB. Enfin, la dette totale du Québec s'élevait, au 31 mars 1990, à 42,0 milliards de dollars.

Toujours pour l'année budgétaire 1990-1991, les revenus du gouvernement fédéral s'établissaient pour leur part à 119,4 milliards de dollars tandis que les dépenses atteignaient 150,0 milliards de dollars. Le déficit du gouvernement fédéral était donc de 30,6 milliards de dollars, alors que ses emprunts nets sur les marchés ont été de 24,5 milliards de dollars, ou

3,7 % du PIB canadien. Enfin, la dette totale du gouvernement fédéral s'élevait à 398,0 milliards de dollars au 31 mars 1990[107].

Tableau 5.3

Sommaire des opérations financières pour le Québec et le Canada 1990-1991

	Québec		Canada	
	Millions de $	% du PIB	Millions de $	% du PIB
Revenus budgétaires	33 006,4	21,4	119 353	17,8
Dépenses budgétaires	35 831,2	23,3	149 971	22,4
Déficit budgétaire	2 824,8	1,8	30 618	4,6
Besoins financiers nets	1 482,1	1,0	24 538	3,7
Dette totale au 31 mars 1990	42 019,4	28,1	398 036	61,3

Sources: GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES, *BUDGET 1992-1993 : Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, 1992; GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *Revue économique trimestrielle, Rapport spécial : Indicateurs financiers et tableaux de référence*, mars 1992; et STATISTIQUE CANADA, *Comptes économiques provinciaux*, catalogue 13-213.

Enfin, la ventilation des dépenses fédérales pour l'année 1990-1991 indique que les paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations locales constituaient le poste le plus important, représentant 31,0 % des dépenses fédérales. La part des dépenses totales redistribuées aux provinces sous forme de transferts s'établissait à 17,1 %, tandis que celle attribuable au service de la dette se chiffrait à 28,4 %. Les dépenses liées directement à l'appareil gouvernemental, c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital, représentaient respectivement 21,1 % et 3,4 % des dépenses totales.

107. Selon les données révisées en date du mois de mars 1992 du ministère des Finances du Canada.

5.4.2 Le partage de l'actif et de la dette du gouvernement canadien

L'accession du Québec au statut d'État souverain nécessiterait que celui-ci et le Canada déterminent comment seraient partagés l'actif et la dette du gouvernement fédéral. Elle exigerait de plus qu'ils établissent les modalités de financement de la part québécoise de la dette fédérale. Compte tenu de l'importance de cette question, la Commission a pris connaissance de différentes études publiées sur le sujet, dont celle réalisée lors des travaux de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec[108]. De plus, elle a commandé une étude à l'actuaire Claude Lamonde : *Les enjeux de la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté*. La Commission a aussi entendu les experts suivants : Malcolm Shaw, Geneviève Burdeau, Claude Lamonde, Daniel Desjardins et Claude Gendron. Ce sujet a également été abordé par Pierre Fortin, John McCallum et Patrick Grady lors de leur témoignage devant la Commission. Ces études et témoignages ont inspiré les propos de la présente section.

A) Les principes du droit international

Selon le droit international coutumier et en raison du principe de la souveraineté territoriale, les propriétés de l'État prédécesseur sur le territoire de l'État sécessionniste passent à ce dernier et ce, sans compensation. Cela vaut tout autant pour les immeubles que pour les biens meubles reliés à l'activité de l'État prédécesseur sur ledit territoire, tels le matériel de bureau, l'équipement militaire et le matériel roulant. La même règle devrait s'appliquer à l'actif financier, tels les créances et les impôts dus à l'État prédécesseur.

Même si le droit international est moins clair sur ce point, il ne paraît pas justifié de déroger au principe de territorialité en ce qui concerne l'actif des sociétés d'État. Ainsi, les biens mobiliers et immobiliers des sociétés sises sur le territoire du nouvel État devraient être transférés à ce dernier. L'actif non localisé de certaines sociétés d'État devrait être distribué au prorata de l'actif présent sur le territoire de l'État successeur. Advenant

---

108. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, «Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec», *op. cit.*, p. 393 et s. Cette étude effectuée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau fait partie des documents annexés au rapport final; la Commission ne s'est toutefois pas prononcée sur le contenu de ces documents.

un partage, il en irait de même pour l'actif de la banque centrale; cet actif devrait être réparti au prorata du passif représenté par la masse monétaire en circulation sur le territoire du Québec.

Pour ce qui est de certains autres avoirs de l'État prédécesseur, c'est-à-dire les biens meubles non reliés à l'activité de cet État sur le territoire démembré ou l'actif situé à l'extérieur du territoire de l'État prédécesseur, la tendance actuelle de la pratique des États suggère de les répartir de façon équitable.

En ce qui concerne le partage du passif de l'État prédécesseur, le droit international indique que ces dettes ne lient pas l'État successeur, ce dernier n'étant pas partie aux contrats d'emprunts. Toutefois, des impératifs de nature économique ont amené les nouveaux États à négocier un partage qui, selon la tendance actuelle, se veut équitable.

Théoriquement, différents facteurs pourraient être considérés dans le partage du passif : le territoire, la population, la capacité de payer, etc. Afin de ne pas compromettre la viabilité des deux États au lendemain du partage des dettes et de l'actif, la pratique tend à établir que l'on doit tenir compte de leur capacité de payer. Par ailleurs, certains juristes signalent que, pour évaluer la part équitable de la dette de l'État prédécesseur, il faut tenir compte notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État, d'où le principe de la proportionnalité entre les dettes assumées par l'État successeur et l'actif qu'il reçoit de l'État prédécesseur.

Pour ce qui est des pensions de retraite des employés fédéraux, les experts conviennent que, sur le plan du droit international, elles constituent des obligations du Canada à l'endroit de ses employés. Celles-ci continueraient d'incomber au Canada à moins d'un accord contraire avec le Québec. Toutefois, en tenant compte du principe de la territorialité et afin de favoriser un partage équitable, certains experts suggèrent que l'État successeur assume les pensions de retraite des employés fédéraux intégrés à la fonction publique québécoise. D'autres suggèrent plutôt d'utiliser le même critère de répartition que celui de la dette générale dans le partage de la responsabilité relative à ces pensions.

B) L'inventaire et l'évaluation de l'actif et du passif

L'état des finances publiques d'un Québec souverain serait nécessairement influencé par l'importance de l'actif et de la dette dont le Québec hériterait du gouvernement du Canada. Dans la comptabilité gouvernementale, la

valeur de l'actif d'un gouvernement est déterminée par la somme de l'actif financier[109], de l'actif non financier, principalement les immeubles et les terrains, et du déficit accumulé. Ce dernier représente l'excédent du passif sur l'actif financier et non financier. Pour dresser un tel bilan, il importe, dès le départ, de faire l'inventaire de l'ensemble de l'actif, tant financier que non financier, de l'évaluer, et ensuite d'évaluer toutes les dettes du gouvernement canadien. Toutefois, de l'avis de tous les experts, toutes les sources de données qui concernent la mesure de l'actif du gouvernement comportent de sérieuses lacunes, principalement pour ce qui est de l'actif non financier.

Tous les experts sont d'avis que l'inventaire et l'évaluation de l'actif non financier constitueraient une difficulté majeure dans la négociation sur le partage de la dette. Ceux-ci invoquent trois raisons. Premièrement, dans la mesure où le partage de la dette tiendrait compte de la proportion de cet actif revenant à chaque partie, plus cette proportion est élevée, plus la part de la dette à assumer par chacune serait grande, d'où l'intérêt opposé des deux parties. Deuxièmement, seule une évaluation détaillée de tout l'actif non financier, quel que soit l'endroit où il se trouve, permettrait de connaître la part exacte qui est située sur le territoire du Québec. Enfin, comme il n'existe pas de marché pour la majeure partie de cet actif, son évaluation serait une entreprise difficile, longue et coûteuse.

Pour sa part, le passif consolidé du gouvernement du Canada[110] comprend le *passif monétaire*, soit les billets en circulation et les dépôts des banques, et le *passif financier*, principalement la dette non échue détenue par les tiers, comme les obligations à long terme, les obligations d'épargne et les bons du Trésor.

Enfin, les experts traitent généralement l'actif et le passif des comptes de régime de retraite en les séparant du bilan financier de l'administration publique, et ce, principalement parce que ceux-ci constituent un passif éventuel qui n'entraîne de déboursés qu'au moment de la retraite des employés.

---

109. L'actif financier est constitué par les prêts, les dotations en capital et les avances du gouvernement et des sociétés d'État, les comptes d'opération de change, les comptes à recevoir, les fonds en transit et les sommes en caisse.

110. Le bilan consolidé du gouvernement du Canada est obtenu en consolidant le bilan de la Banque du Canada avec celui du gouvernement fédéral, voir : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 403-408.

C) *L'évaluation de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau)*

Le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau[111] a été le premier à produire une étude détaillée sur la répartition de l'actif et de la dette du gouvernement fédéral. Toutes les études subséquentes l'ont utilisée comme point de référence.

La méthode proposée dans cette étude s'appuie sur le postulat que la part de la dette fédérale qui est due à des tiers et que le Québec accepterait d'assumer, serait proportionnelle à sa part de l'actif fédéral total. C'est donc tout le bilan de succession d'États qui devrait faire l'objet du partage, et non seulement la dette.

Selon cette étude, le Québec hériterait de 3,8 % de l'actif financier, de 18,0 % de l'actif non financier et de 22,8 % du déficit accumulé. Compte tenu de l'importance relative de ces différents éléments et exclusion faite des comptes de régimes de retraite, la part du Québec de l'actif total serait de 18,5 %.

Tableau 5.4

Partage de l'actif de l'administration publique fédérale (en millions de dollars)

	Valeur de l'actif au bilan de succession au 31 mars 1990	Part du Québec	
		%	$
Actif financier	57 195	3,8	2 169
Actif non financier	72 000	18,0	12 960
Déficit accumulé	200 394	22,8	45 690
TOTAL	329 589	18,5	60 819

Source : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 427.

Puisque le Québec recevrait 18,5 % de l'actif total, il devrait, selon le principe de la proportionnalité de l'actif et du passif, être disposé à

111. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 393 et s.

assumer 18,5 % du passif inscrit au bilan. Toutefois, comme l'étude de la Commission Bélanger-Campeau postule une union monétaire de fait avec le Canada, sans partage des profits ou de l'actif de la Banque du Canada, le Québec n'assumerait aucune part du passif monétaire de la Banque du Canada inscrit au bilan consolidé du gouvernement canadien.

En ce qui concerne les comptes de pension de retraite, l'approche retenue dans l'étude précitée suppose que le Québec assume une part du passif de ces comptes équivalant à la proportion des participants au régime de pension, cotisants et bénéficiaires, résidant sur le territoire québécois. Cette proportion est estimée à 13,3 %.

La part québécoise totale du passif du gouvernement fédéral, c'est-à-dire la dette non échue, les autres éléments du passif et les pensions de retraite, serait donc de 17,5 %. Sur cette base, la part du Québec dans le passif de l'administration publique fédérale, c'est-à-dire la dette, a été estimée à 66,3 milliards de dollars.

Tableau 5.5

Partage du passif de l'administration publique fédérale (en millions de dollars)

	Passif au bilan de succession au 31 mars 1990	Part du Québec	
		% du passif	$
Passif monétaire	22 486	Assumée par les agents économiques québécois	
Passif financier	307 103	18,5	56 814
Comptes de pension de retraite des employés	70 997	13,3	9 456
TOTAL (EXCLUANT PASSIF MONÉTAIRE)	378 100	17,5	66 270

Source : COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 431 et 433.

En ce qui concerne les modalités de financement, l'étude indique que le gouvernement d'un Québec souverain serait tenu d'assumer les intérêts sur cette dette de 66,3 milliards de dollars, laquelle demeurerait toutefois un

engagement du gouvernement du Canada envers des tiers. Le gouvernement du Québec pourrait devenir graduellement responsable des engagements envers les tiers selon un calendrier à négocier avec le gouvernement du Canada.

Enfin, les experts en droit international qui ont été consultés ou entendus sur ce sujet, confirment que cette méthode de partage est compatible avec le droit international en la matière.

D) Les autres approches

La majorité des experts qui se sont penchés sur la question a également reconnu le principe d'un partage du passif qui tiendrait compte de la répartition de l'actif. Cependant, de nombreuses divergences d'opinions ont été exprimées notamment par des économistes quant aux modalités d'application de ce principe. De plus, certains experts n'ont pas tenu compte du fait que, pour s'entendre sur le partage de la dette, le Québec et le Canada devraient aussi s'entendre au préalable sur les modalités de répartition de l'actif et ce, afin de s'assurer que le partage final soit équitable.

Dès le départ, la plupart des experts ont mentionné que la première étape devrait consister à convenir entre les parties d'une répartition de l'actif et du passif respectant le principe d'équité. Cependant, dans son application, ce principe peut se traduire de façons diverses. Trois grandes approches ont été utilisées, celle basée sur les bénéfices historiques, celle s'appuyant sur la population et celle fondée sur la capacité de payer.

Selon l'approche des *bénéfices historiques*, la part québécoise de la dette fédérale devrait équivaloir à la part des bénéfices fiscaux nets reçus par la province au cours des trente dernières années (33,5 %)[112]. L'application de cette approche nécessiterait que la dette fédérale soit partagée entre les provinces les plus pauvres, ce qui, selon la majorité des experts, serait incompatible avec la notion d'équité, sans compter les difficultés conceptuelles et techniques que la méthode soulève.

La *part québécoise de la population canadienne* (25,4 %) a été retenue par certains experts comme critère de répartition, notamment en ce qui concerne l'actif du gouvernement fédéral et, dans un autre cas, en ce qui concerne le passif. Comme inconvénient principal, ce critère ne permet

---

112. Paul BOOTHE ET AL., *Closing the Books*, Toronto, Institut C. D. Howe, décembre 1991, p. 43.

pas de tenir compte de la richesse relative des parties, laquelle peut varier fortement d'une province à l'autre. Ce critère paraît donc moins pertinent sur le plan de l'équité.

Une répartition reflétant la *capacité de payer* a été retenue par la majorité des experts comme étant la plus conforme à la notion d'équité. Selon différents experts, le meilleur indicateur de la capacité du Québec à rembourser sa dette devrait être la part des revenus du gouvernement fédéral qui serait prélevée au Québec au cours des années futures. Comme cette part est inconnue, elle a été évaluée lors des travaux de la Commission Bélanger–Campeau à partir de la contribution fiscale passée du Québec, soit 22,8 %. D'autres indicateurs peuvent aussi être utilisés pour mesurer la capacité de payer dont, entre autres, la part québécoise du PIB canadien (23,4 %)[113] ou, encore, la capacité fiscale telle qu'elle est définie dans le cadre du régime de péréquation (21,7 %). Dans la mesure où il est convenu que l'État successeur assume la responsabilité d'une part équitable de la dette, et afin de ne pas léser les tiers détenteurs de cette dette, le critère de capacité de payer apparaît aux yeux de la majorité des experts comme étant le plus approprié dans les circonstances. Le meilleur indicateur en serait sans doute la contribution fiscale passée ou la capacité fiscale actuelle du Québec.

Toutefois, en pratique, il ne serait pas possible de transférer au Québec une partie de l'actif fédéral dans la même proportion que sa part de la dette fédérale parce que la répartition de l'actif sur le territoire ne reflète nullement la contribution fiscale des provinces. Cet écart entre, d'une part, la proportion théorique à laquelle le Québec aurait droit et, d'autre part, l'actif présent sur son territoire, a amené différents experts à mettre en lumière l'utilité d'une *compensation pour déficit d'actif*, puisque la majorité présume que le Québec possède sur son territoire une part de l'actif fédéral moindre que celle à laquelle il aurait droit, selon un critère de capacité de payer. Dans son application, le principe de l'équité supposerait donc que soit également reconnu le principe d'une juste compensation pour déficit d'actif.

Au sujet de la question de l'actif financier, les travaux de la Commission Bélanger–Campeau précisaient que le Québec hériterait de la propriété totale des sociétés d'État qui font affaire presque exclusivement en territoire québécois, qu'il demeurerait actionnaire de certaines sociétés d'État dont les activités s'étendent à l'ensemble du territoire canadien et

---

113. Les experts ont utilisé le chiffre de 23,4 % établi à partir de données préliminaires. La part québécoise du PIB canadien en 1990 est effectivement de 22,9 %.

qu'il se départirait de sa part dans les autres[114]. En ce qui concerne les autres avoirs financiers, tels que les réserves en or, le Québec renoncerait à sa part et réduirait, d'autant, sa part de l'actif total.

Cette façon de faire, qui consiste à choisir parmi les avoirs fédéraux ceux que le Québec voudrait conserver, a soulevé des objections de la part de différents experts puisqu'elle favorise *a priori* l'intérêt du Québec par rapport à celui du Canada.

En ce qui concerne l'actif non financier, la Commission Bélanger-Campeau a supposé que le Québec hériterait, conformément au droit international, de la part située sur son territoire. Bien que plusieurs experts aient reconnu un intérêt pratique à cette approche territoriale, d'autres ont exprimé des réserves quant à la capacité d'évaluer correctement cet actif et surtout quant à la compensation à y rattacher si le résultat d'une telle évaluation était différent de la répartition proposée pour la dette. Ces derniers ont préféré utiliser un critère général de répartition pour déterminer *a priori* quelle était la part du passif fédéral que devrait assumer le Québec, quitte à ce que des négociations ultérieures permettent d'apporter les ajustements inévitables au sujet de l'actif. Cependant, la majorité d'entre eux est restée ambiguë au sujet de la compensation à verser au Québec si l'évaluation sur une base géographique était différente de la répartition autrement proposée. Enfin, pour certains, demeure le problème que toute évaluation de la valeur de l'actif non financier fédéral sera toujours fortement discutable.

L'actuaire Claude Lamonde a présenté devant la Commission une évaluation de l'actif du gouvernement fédéral effectuée en fonction d'une valeur de liquidation qui soit le plus près possible de la valeur marchande[115]. Cette analyse a permis à l'auteur d'estimer l'actif du gouvernement canadien à 169 milliards de dollars, comparativement à 129 milliards de dollars dans l'analyse du secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau. Il a de plus estimé la valeur de l'actif fédéral situé au Québec à 25 milliards de dollars, ce qui représente environ 15 % de l'actif total.

Par ailleurs, l'auteur est d'avis que le Québec devrait hériter d'une part de l'actif équivalant à sa part historique de la population canadienne

---

114. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 422-423.

115. Claude LAMONDE, *Les enjeux de la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté*, Montréal, 30 janvier 1992, 36 p.

(28,4 %), c'est-à-dire 48 milliards de dollars. Le Québec serait donc en déficit d'actif de 23 milliards de dollars. Comme l'auteur reconnaît le principe de compensation pour déficit d'actif, ce montant devrait, selon lui, être déduit de la part du passif que le Québec aurait à assumer. Enfin, en tenant compte du partage du passif proposé par l'auteur, la dette totale qu'aurait à assumer le Québec s'élèverait à quelque 52 milliards de dollars[116].

Si le Québec utilisait la monnaie canadienne sans partage du profit et de l'actif de la Banque du Canada, il n'aurait pas à assumer de part dans le passif monétaire[117]. Cette éventualité a aussi soulevé des objections chez certains, notamment en raison du fait que, si le Québec se retirait ultérieurement de l'union monétaire, le Canada pourrait se retrouver avec une portion de la dette commune non reconnue par le Québec, mais avec une base monétaire réduite pour la supporter.

Des réserves importantes ont aussi été émises à propos du partage des comptes de pension des employés fédéraux. Différents experts ont signalé que les fonctionnaires, de même que les employés des sociétés de la Couronne, ont offert dans le passé des services à l'ensemble de la population canadienne; de ce fait, on ne pourrait limiter la responsabilité du Québec aux seuls fonctionnaires et retraités résidant sur son territoire. Juridiquement, le Québec ne serait pas responsable des engagements du Canada à l'égard des pensions des employés fédéraux acquises avant que ceux-ci ne soient intégrés à la fonction publique québécoise. Tout comme dans le cas de la dette générale, il est cependant raisonnable de penser que le Québec devrait assumer une partie équitable du déficit des fonds de pension de l'État prédécesseur. À cet égard, le critère du lieu de résidence des employés rapatriés et retraités paraît pratique dans la mesure où il ferait partie d'une entente globale qui s'appuierait sur le principe de l'équité.

---

116. L'auteur calcule que la dette dont hériterait le Québec s'élèverait à 43 milliards de dollars, sans tenir compte de la dette découlant des régimes de retraite. Sur ce dernier point, Claude Lamonde considère équitable la base de répartition utilisée par le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau. Il convient donc d'ajouter 9 milliards de dollars au total mentionné précédemment pour établir ce que serait, selon cet expert, l'ensemble du passif que devrait assumer le Québec.

117. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, p. 428-432.

E) Les évaluations de la part québécoise de la dette fédérale

Les experts qui ont témoigné devant la Commission ont formulé différentes hypothèses pour estimer la part de la dette fédérale que le Québec devrait assumer. Les écarts entre les résultats auxquels ils arrivent s'expliquent par le critère de répartition choisi, par l'évaluation différente qui est faite de l'actif financier et non financier, par le fait que l'expert ait retenu ou non le principe de compensation pour déficit d'actif, de même que par le traitement des comptes de retraite.

Les évaluations de la part québécoise de la dette fédérale présentées devant la Commission se situent entre 52 et 102 milliards de dollars. Une synthèse de ces évaluations est présentée au tableau 5.6.

En ne retenant que les experts qui ont utilisé un critère de répartition de l'actif et du passif reflétant la capacité de payer du Québec, les évaluations varient de 66 à 90 milliards de dollars pour l'année financière 1990-1991. Cet écart est principalement attribuable à l'utilisation de la compensation pour déficit d'actif (écart de 15 milliards de dollars entre les scénarios extrêmes) et au traitement différent des comptes de régime de retraite (écart de 7 milliards de dollars).

Pour interpréter correctement ces données, il faut se rappeler que dans l'hypothèse où le Québec accepterait d'assumer une dette de 90 milliards de dollars, il aurait aussi droit à l'actif fédéral dans les mêmes proportions. Ainsi, plutôt que d'hériter de 3,8 % de l'actif financier fédéral, comme c'est le cas dans l'hypothèse qui suppose une dette de 66 milliards de dollars assumée par le Québec, ce dernier aurait droit à 23,4 % de cet actif, soit 11,2 milliards de dollars de plus. Cet actif additionnel réduirait d'autant l'endettement net du Québec, c'est-à-dire la dette brute moins l'actif financier. Le Québec pourrait ultérieurement se départir de cet actif supplémentaire et réduire sa dette. Enfin, une compensation devrait être négociée en ce qui concerne l'actif non financier.

F) Les modalités de financement de la part québécoise de la dette fédérale

La souveraineté suppose le rapatriement par le Québec de la perception des revenus qui vont actuellement au gouvernement fédéral. Ces revenus additionnels serviraient à offrir les services présentement sous la responsabilité du gouvernement fédéral et à assumer le service de la part québécoise de la dette fédérale. Cette dette est actuellement financée au

moyen d'emprunts du gouvernement du Canada. Selon le droit international en la matière, le gouvernement canadien demeurerait le seul responsable de cette dette devant ses créanciers. Les experts ont mis de l'avant deux manières par lesquelles le Québec pourrait assumer une part de la dette fédérale. La première consiste à créer un organisme de gestion commune de la dette fédérale au moment de l'accession à la souveraineté. Dans cette hypothèse, l'un et l'autre État supporterait la part des intérêts qui lui serait attribuée en vertu du partage convenu. La seconde suppose le remplacement graduel de la part québécoise des emprunts du gouvernement canadien, à mesure qu'ils viennent à échéance, par des emprunts du gouvernement québécois.

Étant donné l'importance des sommes en cause et afin de minimiser les primes d'intérêt pouvant être exigées par les marchés tant pour le Québec que pour le Canada, la majorité des experts recommande que le transfert de cette dette entre les deux parties se fasse de façon ordonnée et qu'il soit échelonné sur une période suffisamment longue pour ne pas risquer de déstabiliser les marchés existants.

À cet égard, il est utile de rappeler que la dette non échue du gouvernement fédéral est composée à plus de 40 % d'obligations négociables et à un autre 40 % de bons du Trésor. Afin de financer cette dette, le gouvernement du Canada s'est créé un marché privilégié en obligeant les institutions gérant les REER et les régimes de retraite à placer leurs fonds à 90 % dans des titres canadiens répondant à des exigences sévères[118]. Au fur et à mesure que le Québec rapatrierait sa dette, il devrait développer un marché de même nature capable d'absorber les sommes en cause sans devoir recourir de façon indue aux marchés externes. À cette fin, le Québec pourrait se doter d'une législation analogue à la législation du Canada, ou négocier avec ce dernier une entente qui permettrait aux deux gouvernements d'avoir un accès privilégié à l'ensemble des deux marchés pour écouler leurs titres.

Enfin, le maintien du dollar canadien comme monnaie commune aurait pour effet de faciliter le financement de la dette et éliminerait tout risque de variation de change pour les prêteurs que pourrait comporter la création d'une monnaie québécoise.

Évidemment, l'issue de cette négociation complexe ne peut être prédite avec exactitude et elle sera déterminante pour l'une et l'autre partie. Cependant, il paraît raisonnable de croire que les deux parties en

---

118. Claude LAMONDE, *op. cit.*, p. 33.

arriveraient finalement à une entente, car les principaux enjeux en seraient la réputation financière internationale du Québec et du Canada, la qualité des relations futures entre ces deux partenaires économiques, ainsi que l'importance et la durée de la prime de risque qui leur serait imposée par les marchés financiers[119].

Le tableau 5.6 offre une synthèse des méthodes utilisées et des résultats obtenus dans les études suivantes qui portent sur le sujet :

- COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, document de travail n° 1, Québec, 1991, p. 393-496;

- Claude LAMONDE, *Les enjeux et la problématique du partage des actifs dans le cadre du partage de la dette advenant la souveraineté*, exposé présenté à la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, Montréal, janvier 1992, 36 p.;

- Pierre FORTIN, *L'impact du passage à la souveraineté sur le déficit budgétaire du Québec*, Centre de recherche sur les politiques économiques, Université du Québec à Montréal, février 1992, 31 p.;

- John MCCALLUM et Chris GREEN, *Une rupture à l'amiable : conséquences économiques pour le Québec*, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, 124 p.;

- Patrick GRADY, *The Economic Consequences of Quebec Sovereignty*, Vancouver, The Fraser Institute, 1991, 168 p.

---

119. Pierre FORTIN, 1991, *op. cit.*, p. 25.

Tableau 5.6

Synthèse du partage de l'actif et du passif

	BÉLANGER-CAMPEAU	LAMONDE	FORTIN	MCCALLUM ET GREEN	GRADY
POSTULAT	Le Québec assume une part du passif égale à sa part de l'actif	Propose un critère de répartition différent de l'actif et du passif	Ces auteurs proposent un critère de répartition de l'actif et du passif *a priori*. *A posteriori*, ils prévoient un crédit pour déficit de revenu d'actif après évaluation et négociations.		Propose un critère de répartition qu'il applique à l'ensemble de l'actif et du passif : *a posteriori* évaluation et négociations.
Critère de répartition utilisé	Part québécoise future des revenus du gouvernement du Canada : estimée par la contribution passée 22,8 %	Actif : part québécoise historique de la population 28,4 % Passif : part québécoise future des revenus du gouvernement du Canada 20,0 %	Part québécoise du PIB canadien 23,4 %	Part québécoise du PIB canadien 23,4 %	Part québécoise de la population canadienne 25,4 %
Actif financier	Le Québec choisit l'actif des sociétés d'État dont il hériterait totalement ou partiellement et renonce au solde de l'actif financier 3,8 %	Critère de répartition de l'actif	Le Québec choisit l'actif des sociétés d'État dont il hériterait totalement ou partiellement et renonce au solde de l'actif financier 3,8 %	Critère de répartition	Critère de répartition
Actif non financier	Actif situé sur le territoire québécois 18,0 %	Critère de répartition de l'actif	Critère de répartition	Critère de répartition	Critère de répartition
Déficit accumulé	Critère de répartition		Critère de répartition	Critère de répartition	Critère de répartition
Passif monétaire	Le Québec ne prendrait pas part aux profits de la Banque du Canada, il n'aurait donc pas à assumer le passif monétaire	Critère de répartition du passif	Le Québec n'aurait pas à assumer le passif monétaire dans la mesure où il ne prendrait pas part aux profits de la Banque du Canada	Critère de répartition	Critère de répartition
Passif financier	Selon la proportion d'actif revenant au Québec 18,5 %	Critère de répartition du passif, moins compensation pour déficit d'actif	Critère de répartition, moins compensation pour déficit d'actif	Critère de répartition et négociations	Critère de répartition et négociations
COMPTES DE PENSION DE RETRAITE DES EMPLOYÉS	Participants aux régimes résidant au Québec 13,3 %	Participants aux régimes résidant au Québec 13,3 %	Critère de répartition	Critère de répartition	Critère de répartition
PART QUÉBÉCOISE DE LA DETTE (1990)	**66 milliards de dollars**	**52 milliards de dollars**	**73 milliards de dollars après compensation**	**90 milliards de dollars avant compensation**	**102 milliards de dollars avant compensation**

5.4.3 Le budget

Parmi les nombreux experts ayant réalisé une étude ou témoigné devant la Commission sur les questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, certains ont abordé le sujet des finances publiques du Québec. C'est le cas notamment des professeurs John McCallum, Pierre Fortin et Rodrigue Tremblay ainsi que de l'économiste Patrick Grady.

Selon eux, les finances publiques du Québec seraient affectées de trois façons par l'accession à la souveraineté. En premier lieu, le rapatriement des impôts versés au gouvernement fédéral et la prise en main des services fédéraux entraîneraient une augmentation importante des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec; l'effet net aurait une incidence sur le solde annuel des opérations budgétaires. Ce solde serait aussi affecté par le service de la dette fédérale transférée au Québec. Enfin, les effets de la souveraineté sur les conditions économiques pourraient se traduire par une modification des revenus et des dépenses de l'État québécois.

Les experts qui ont analysé les impacts de l'accession du Québec à la souveraineté sur le budget ont utilisé comme point de départ l'analyse préparée par le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau[120]. La période de référence est l'année financière 1990-1991 dont le budget initial prévoyait pour le Québec un déficit de deux milliards de dollars.

Dans cette section, à l'instar des experts qui se sont penchés sur ce sujet, on utilise, pour les ratios financiers d'un Québec souverain, le PIB québécois de l'année 1990, tout en étant conscient que le PIB pourrait être différent après la souveraineté. Une telle approche permet la comparaison avec les autres études *pro forma* ayant porté sur ce sujet.

A) Les conclusions du rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Bélanger-Campeau)

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, celui-ci devrait assurer les services actuellement offerts par le gouvernement fédéral et récupérer les impôts prélevés par ce dernier sur le territoire québécois. À la suite d'une étude détaillée, le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a évalué à 24,5 milliards de dollars les impôts qu'aurait récupérés le

120. COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *op. cit.*, p. 393-511.

gouvernement d'un Québec souverain en 1990-1991. Par ailleurs, assurer la continuité des services fédéraux aurait augmenté les dépenses de 18,2 milliards de dollars. Enfin, un Québec souverain aurait été privé de 6,8 milliards de dollars en revenus de transferts fédéraux. Pour l'année de référence 1990-1991, il en aurait donc résulté un déficit d'opération de 0,5 milliard de dollars et ce, sans la prise en considération des effets du partage de la dette et des possibilités de rationalisation budgétaire. Le secrétariat précité a de plus estimé qu'un Québec souverain aurait hérité d'une dette de 66,1 milliards de dollars[121], ce qui représente des dépenses en intérêts pour la première année de 7,1 milliards de dollars.

Enfin, même si ses travaux n'avaient pas pour but de faire l'inventaire de toutes les possibilités de rationalisation, le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a évalué sommairement à 522 millions de dollars les possibilités de réduction des dépenses relatives aux voyages des fonctionnaires et aux dédoublements d'emplois dans les deux ministères du Revenu. Il n'en a toutefois retenu que pour 261 millions de dollars dans son scénario moyen.

B) Les autres évaluations

Le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau s'est limité à examiner quels effets aurait sur le budget le rapatriement des programmes, des revenus fédéraux et du partage de la dette fédérale. Il n'a donc pas tenu compte des impacts économiques à court terme découlant de l'accession à la souveraineté ni de leur incidence sur le budget du Québec. Ces impacts ont cependant été étudiés par les experts qui se sont penchés ultérieurement sur la question des finances publiques.

a) Le rapatriement des revenus et des dépenses du fédéral

Certains experts ont utilisé les évaluations de l'étude précitée comme base de référence au sujet du solde budgétaire du rapatriement des services et des revenus fédéraux. Ainsi, Rodrigue Tremblay et Pierre Fortin retiennent les résultats de cette étude comme point de départ. Ce dernier, par la suite, ajoute des coûts de démarrage inhérents à la restructuration des organisations gouvernementales. Ces coûts refléteraient notamment les frais liés au transfert d'une partie des fonctionnaires fédéraux au sein de l'administration publique provinciale, l'achat de nouveau matériel, la

---

121. Voir section 5.4.2, *Le partage de l'actif et de la dette du gouvernement canadien*.

recherche de nouveaux fournisseurs et l'adaptation des réglementations au nouvel environnement politique, ce qui représenterait une somme de 300 millions de dollars par année pendant deux ans. John McCallum utilise également l'évaluation du secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à propos du transfert des services et des impôts fédéraux, mais il estime que les dépenses militaires nécessiteraient un déboursé additionnel de 1,2 milliard de dollars.

b) Le partage de la dette

Le montant de la dette finale dont hériterait le Québec après le partage de la dette et de l'actif du fédéral accumulés avant la souveraineté aurait un impact significatif sur le budget d'un Québec souverain. Même si les experts utilisent les mêmes chiffres de départ pour le passif monétaire, le passif obligataire, les comptes de retraite des employés fédéraux, l'actif financier et l'actif non financier, les différentes méthodes de partage dont ils font usage donnent des résultats très différents[122].

En se limitant aux études dans lesquelles l'actif et le passif du gouvernement fédéral ont été répartis en fonction de la capacité de payer, on constate que l'estimation de la part québécoise de la dette fédérale varie entre 66 milliards de dollars et 90 milliards de dollars. En conséquence, les intérêts que cette dette additionnelle occasionnerait et qui s'ajouteraient aux dépenses budgétaires de la première année d'un Québec souverain varieraient entre 7,1 milliards de dollars et 8,6 milliards de dollars[123].

---

122. Pour plus de détail, voir la section 5.4.2, *Le partage de l'actif et de la dette du gouvernement canadien*.

123. Le service de la dette résulte de l'application d'un taux d'intérêt moyen de 10,7 %, avant l'imposition d'une prime de risque, au montant de la dette. Il s'agit du taux d'intérêt moyen porté par la dette obligataire fédérale en 1990-1991. Il faut préciser que John McCallum a estimé à 90 milliards de dollars la part de la dette dont hériterait le Québec, ce qui alourdirait le service de la dette de 9,6 milliards de dollars la première année. La méthode de répartition qu'il utilise n'accorde pas de compensation pour déficit d'actif, mais prévoit que le Québec aurait droit à une part équitable des revenus de l'actif fédéral, soit environ un milliard de dollars en revenus annuellement, diminuant d'autant le service de la dette.

Tableau 5.7

Partage de la dette fédérale
Résultats comparatifs des calculs effectués par différents experts
(Année de référence : 1990-1991 — en milliards de dollars)

	Secrétariat Bélanger-Campeau	Tremblay	Fortin	McCallum
Part québécoise de la dette fédérale	66,1	66,1	73,4	89,6
Service de la dette correspondant	7,1	7,1	7,9	8,6

c) Considérations relatives à la cote de crédit et au financement de la dette

L'incertitude liée au débat constitutionnel et à la période de transition pourrait entraîner une prime de risque sur les taux d'intérêt. Les agences internationales de cotation mettent périodiquement à jour l'évaluation des pays et des provinces afin de déterminer le niveau de risque que représentent leurs emprunts sur le marché international. Cette cote sert notamment de référence dans la détermination du taux d'intérêt payé sur les emprunts du gouvernement et des sociétés d'État. Les agences examinent différents facteurs pour fixer la cote d'un État, notamment l'endettement par rapport à sa capacité de payer, la balance des paiements, la structure de son économie, la capacité du gouvernement d'influer sur la balance commerciale et les perspectives de croissance économique.

Dans l'hypothèse où un Québec souverain devrait faire face à une situation budgétaire difficile et dans l'hypothèse où les perspectives de croissance économique seraient moins bonnes, les agences pourraient être incitées à abaisser sa cote de crédit, même si l'union économique avec le Canada était maintenue. Il serait conséquemment plus coûteux et possiblement plus difficile pour le gouvernement québécois et pour les entreprises d'État d'obtenir du financement externe.

Cependant, il va de soi que, s'il y avait une amélioration subséquente du contexte économique et budgétaire, il en résulterait tôt ou tard un rétablissement de la cote québécoise, peut-être même son amélioration par rapport à son niveau actuel. En effet, si on compare la cote actuelle du

Québec à celle de pays souverains ayant des économies et des niveaux d'endettement comparables, on constate que la cote de crédit de ces derniers est généralement supérieure à celle du Québec.

En général, les experts estiment que la prime d'intérêt pourrait osciller, à court terme, entre 0,6 point et 1,6 point de pourcentage. Cette prime comprendrait, d'une part, l'écart déjà existant entre les taux d'intérêt payés par le gouvernement du Québec et ceux payés par le gouvernement canadien et, d'autre part, une prime de risque liée à l'incertitude. La plupart des experts ont appliqué les primes sur les taux d'intérêt à la part de la dette qui serait renégociée annuellement. Selon les économistes Pierre Fortin et Rodrigue Tremblay, ces primes feraient croître les dépenses de l'État d'un montant variant entre 200 millions de dollars et 400 millions de dollars. John McCallum a appliqué une prime du même ordre de grandeur, mais sur une plus grande part de la dette héritée du gouvernement fédéral : il obtient ainsi une dépense additionnelle de 700 millions de dollars.

d) Les autres effets découlant du contexte économique

Plusieurs experts se sont interrogés à propos de l'impact global de la souveraineté sur les finances publiques du Québec. Pour les besoins de l'analyse, ils ont dû faire des hypothèses au sujet des répercussions économiques du changement de statut politique du Québec de façon à en déduire l'impact sur les revenus et les dépenses du gouvernement.

Comme il a été discuté précédemment[124], ceux qui ont évalué les retombées économiques de la souveraineté du Québec se répartissent en deux groupes : un premier qui postule le maintien des relations commerciales qui existent avec le Canada, et un second qui part de l'hypothèse que la souveraineté du Québec conduirait à une série de représailles économiques et à l'établissement de barrières commerciales.

Parmi ceux qui s'appuient sur le maintien de l'union économique, Rodrigue Tremblay est d'avis que la souveraineté aurait des retombées positives sur le budget du Québec. Il croit que le rapatriement des programmes de dépenses fédéraux permettrait au gouvernement du Québec d'effectuer plus de dépenses créatrices d'emploi, notamment par la construction d'infrastructures additionnelles. D'autres, comme Pierre Fortin et John McCallum, sont d'avis que, dans l'ensemble, la

124. Voir section 5.3.6, *Les implications économiques*.

souveraineté du Québec s'accompagnerait, à court terme, d'un ralentissement économique faisant augmenter le taux de chômage. Pierre Fortin estime cet accroissement à un point de pourcentage, John McCallum, à un point de pourcentage la première année et à un point supplémentaire au cours de la deuxième et de la troisième année.

Alors que Rodrigue Tremblay estime que les retombées économiques de la souveraineté permettraient de réduire le déficit de 100 millions de dollars, Pierre Fortin croit que le contexte économique le ferait augmenter de 1,3 milliard de dollars et John McCallum fixe cette augmentation à 1,6 milliard de dollars pour la première année.

Tableau 5.8

Impact du contexte économique sur le solde des opérations budgétaires
Résultats comparatifs des calculs effectués par différents experts
(Année de référence : 1990-1991 — en milliards de dollars)

	Étude		
	Tremblay	**Fortin**	**McCallum**
Prime d'intérêt	- 0,2	- 0,4	- 0,7
Rétroaction de l'économie	0,1	- 1,3	- 1,6
Total	- 0,1	- 1,7	- 2,3

N.B. : Un nombre négatif indique une augmentation du déficit budgétaire

e) Les effets globaux sur le solde budgétaire

Les résultats réels de l'exercice financier 1990-1991 du gouvernement du Québec montraient un déficit de 2,8 milliards de dollars. Selon les différentes évaluations faites en fonction d'une association économique avec le Canada, le déficit budgétaire d'un Québec souverain se situerait entre 10,4 et 15,4 milliards de dollars et représenterait entre 6,8 % et 10,0 % du PIB avant toute mesure de rationalisation des dépenses.

Comme, notamment, les dépenses liées aux comptes de fonds de pension des employés du gouvernement sont comprises dans les dépenses mais ne nécessitent pas de déboursés immédiats, les besoins financiers nets ne seraient pas aussi élevés que le suggère le déficit budgétaire estimé. Les

besoins financiers nets, sans rationalisation, s'établiraient entre 8,5 milliards de dollars et 13,5 milliards de dollars, c'est-à-dire entre 5,5 % et 8,8 % du PIB québécois.

Parmi les experts entendus par la Commission, seul John McCallum a dressé un portrait détaillé des finances publiques d'un Québec souverain pour les cinq premières années suivant l'accession à la souveraineté. Selon les hypothèses qu'il a retenues, le déficit du Québec, qu'il estime à 15,4 milliards de dollars la première année, augmenterait de 2,6 milliards de dollars la deuxième année et de 200 millions de dollars la troisième année, pour redescendre les années suivantes. Pour ces deux années, les chocs économiques de court terme et les primes sur les taux d'intérêt seraient les principales causes de cette aggravation des finances publiques.

De l'analyse de Patrick Grady, laquelle postule une rupture de l'espace économique canadien, il serait possible de déduire que le déficit budgétaire du Québec atteindrait, dans ce scénario, 21,7 milliards de dollars ou 14,1 % du PIB[125]. Ce niveau élevé est principalement attribuable aux hypothèses utilisées par ce dernier quant au partage de la dette (102 milliards de dollars) et au contexte économique (baisse de 10 % du PIB à court terme).

f) Les possibilités de rationalisation des dépenses publiques et des revenus fiscaux

Différents experts sont d'avis que le rapatriement des dépenses et des revenus fédéraux permettrait de rationaliser les dépenses d'un Québec souverain. Selon Rodrigue Tremblay, la fin du dédoublement entre les ministères québécois et canadiens et une meilleure coordination des programmes gouvernementaux pourraient faire économiser jusqu'à 2,7 milliards de dollars. Pour sa part, Pierre Fortin croit que l'élimination du dédoublement et du chevauchement des programmes permettrait, sans trop de difficultés, des économies de l'ordre du milliard de dollars. Il suggère toutefois que, en plus de ces économies, le gouvernement devrait adopter un rigoureux programme de réduction des dépenses, le tout devant totaliser 3 milliards de dollars, pour rétablir le ratio déficit/PIB à peu près à son niveau d'avant la souveraineté.

---

125. Pierre FORTIN, 1992, *op. cit.*, p. 28.

Tableau 5.9

Solde budgétaire d'un Québec souverain
Évaluations par différents experts
(Année de référence : 1990-1991 — en milliards de dollars)

	Étude			
	Secrétariat Bélanger-Campeau	Tremblay	Fortin	McCallum
Solde budgétaire réel du gouvernement du Québec (avant souveraineté)	**- 2,8**	**- 2,8**	**- 2,8**	**- 2,8**
Effet net du rapatriement des dépenses et impôts fédéraux	- 0,5	- 0,5	- 0,8	- 1,7
Service de la dette provenant du rapatriement d'une partie de la dette fédérale	- 7,1	- 7,1	- 7,9	- 8,6
Effet du contexte économique	---	- 0,1	- 1,7	- 2,3
Solde budgétaire estimé sans rationalisation	**- 10,4**	**- 10,5**	**- 13,2**	**- 15,4**
En pourcentage du PIB	6,8 %	6,8 %	8,6 %	10,0 %
Rationalisation ou réduction des dépenses	**0,3**	**2,7**	**3,0**	**3,8**
Solde budgétaire estimé après rationalisation	**- 10,1**	**- 7,8**	**- 10,2**	**- 11,6**
En pourcentage du PIB	6,6 %	5,1 %	6,6 %	7,5 %

Source : SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION.

Selon John McCallum, un Québec souverain ne pourrait compter sur des économies significatives qui proviendraient du rapatriement des services et des revenus fédéraux. Il soutient que le gouvernement devrait adopter un programme draconien de réduction des dépenses qui viserait à diminuer le déficit de façon que le ratio déficit/PIB soit maintenu à un niveau acceptable. Cette réduction du déficit ne proviendrait pas principalement de la rationalisation, mais plutôt d'une baisse des services ou des coûts de production de ces services. Pour que le Québec atteigne l'objectif visé, John McCallum a calculé que le gouvernement du Québec devrait couper ses dépenses de 6,7 milliards de dollars[126] pour obtenir une réduction du déficit de 3,8 milliards de dollars, et ce, en raison de l'effet induit de ces compressions sur ses revenus propres.

Ainsi, selon les experts, après l'application de mesures de rationalisation des dépenses du gouvernement d'un Québec souverain, le déficit budgétaire de celui-ci se situerait entre 7,8 milliards de dollars et 11,6 milliards de dollars, soit entre 5,1 % et 7,5 % du PIB du Québec. Les besoins financiers nets s'élèveraient, dans un tel cas, entre 5,9 milliards de dollars et 9,7 milliards de dollars, c'est-à-dire entre 3,8 % et 6,3 % du produit intérieur brut.

C) Considérations relatives à la gestion des finances publiques d'un Québec souverain

Pour être en mesure d'apprécier correctement la situation financière du gouvernement québécois après l'accession à la souveraineté, il convient d'estimer les ratios de déficit budgétaire et d'endettement du Québec et de les comparer à ceux du Canada et d'autres pays.

Pour bien interpréter les données sur le déficit budgétaire d'un Québec souverain, il faut se rappeler qu'actuellement, par leurs impôts et taxes, les contribuables québécois supportent deux déficits gouvernementaux : celui du Québec et une partie du déficit fédéral. Comme 22,8 % des impôts fédéraux ont été prélevés au Québec au cours des vingt dernières années, il est raisonnable de conclure que les Québécois ont supporté, en 1990-1991, environ 7,0 des 30,6 milliards de dollars de déficit subi par Ottawa[127]. Ajoutant à ce dernier le déficit de 2,8 milliards de dollars du gouvernement du Québec, c'est un déficit total de 9,8 milliards de dollars, ou de 6,4 % du PIB, que les contribuables québécois ont supporté

---

126. John McCallum et Chris Green, *op. cit.*, p. 53.

127. Pierre Fortin, 1992, *op. cit.*, p. 2.

en 1990-1991. C'est dire qu'à effort fiscal constant, un Québec souverain pourrait subir un déficit budgétaire de cet ordre de grandeur, sans que cela modifie sa situation relative et, conséquemment, ses ratios financiers.

Par ailleurs, selon l'approche utilisée par le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, le déficit budgétaire d'un Québec souverain aurait été en 1990-1991 de 10,4 milliards de dollars ou 6,8 % du PIB. Ce niveau de déficit suppose que l'effort fiscal demeure constant et qu'aucune rationalisation de dépenses n'est effectuée. En comparaison, tel que le montre le tableau 5.10, le déficit budgétaire canadien représentait 6,0 % du PIB canadien. Selon ces données, après la souveraineté, celui du Canada et des neuf provinces se serait établi à 5,8 % du PIB.

Tableau 5.10

Déficit budgétaire du Québec et du Canada, 1990-1991

	En milliards de dollars	En % du PIB
Situation actuelle		
Québec **	9,8	6,4
Canada : le gouvernement fédéral et les dix provinces	40,2	6,0
Situation après souveraineté selon l'approche Bélanger-Campeau		
Québec	10,4	6,8
Canada : gouvernement fédéral et les neuf provinces	29,8	5,8

** Déficit budgétaire imputable au Québec en régime fédéral.

Source : SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION.

Il est évidemment impossible de prédire avec exactitude les effets de la souveraineté sur les finances publiques, notamment sur le déficit budgétaire, étant donné les nombreuses incertitudes liées au résultat des négociations sur le partage de la dette, aux effets de la prise en main des services fédéraux et aux impacts pouvant découler du contexte économique après la souveraineté. Le tableau 5.11 présente les estimations des experts qui ont examiné cette question en postulant le maintien du marché commun canadien. Les impacts pourraient évidemment être plus importants si les éléments essentiels du marché commun actuel ne pouvaient être maintenus. L'analyse de Patrick Grady présente, à cet égard, une base de comparaison utile.

Tableau 5.11

Solde budgétaire de première année d'un Québec souverain[*]
Comparaison par rapport à la situation actuelle
(Année de référence : 1990-1991 — en milliards de dollars)

	Étude			
	Secrétariat Bélanger-Campeau	**Tremblay**	**Fortin**	**McCallum[**]**
Solde budgétaire estimé sans rationalisation	**- 10,4**	**- 10,5**	- 13,2	- 15,4
Solde budgétaire en régime fédéral	- 9,8	- 9,8	- 9,8	- 9,8
Impact de la souveraineté avant rationalisation	**- 0,6**	**- 0,7**	**- 3,4**	**- 5,6**
Rationalisation ou réduction de services[***]	0,3	2,7	3,0	3,8
Impact de la souveraineté après rationalisation	**- 0,3**	**2,0**	**- 0,4**	**- 1,8**

[*] Un signe négatif indique qu'il s'agit d'un déficit budgétaire ou d'un accroissement du déficit.

[**] Effets de première année seulement; des effets additionnels de l'ordre de 2,6 milliards de dollars viendraient s'y ajouter au cours de la deuxième année.

[***] Selon J. McCallum, les économies proviendraient principalement de coupures dans les services ou de réductions de salaires dans le secteur public.

Quel que soit le scénario retenu, le gouvernement d'un Québec souverain devrait prendre les mesures nécessaires pour maintenir les finances publiques à l'intérieur de ratios financiers raisonnables et acceptables aux yeux des prêteurs.

Le premier moyen à sa disposition serait la rationalisation de l'ensemble des dépenses gouvernementales à la suite du rapatriement des services et des revenus fédéraux. De l'avis des experts, cette approche pourrait permettre des économies brutes de l'ordre de 2 à 3 milliards de dollars.

Le deuxième moyen à la disposition du gouvernement serait l'accroissement de l'effort fiscal des contribuables et des entreprises. À cet égard, il peut être utile de mentionner qu'une hausse de 5 % de l'effort fiscal global exigé de l'ensemble des contribuables, pourrait représenter des revenus bruts additionnels de l'ordre de 2,5 milliards de dollars.

Une augmentation de l'effort fiscal ou une réduction des dépenses peuvent entraîner une baisse de l'activité économique et, conséquemment, une diminution des revenus du gouvernement. Ces impacts devraient donc, le cas échéant, être pris en considération pour mesurer l'ensemble des effets pouvant découler de l'accession du Québec à la souveraineté.

Le gouvernement du Québec pourrait aussi recourir à son pouvoir d'emprunt. Toutefois, dans l'éventualité où le contexte budgétaire serait trop difficile, le gouvernement pourrait être forcé de payer des primes plus élevées sur ses emprunts.

Enfin, comme autres considérations pertinentes, il paraît utile de mentionner que l'analyse de l'état des finances publiques d'un Québec souverain devrait aussi tenir compte de l'évolution budgétaire depuis 1990-1991 et des perspectives futures telles qu'elles ont été établies par les gouvernements. Si le déficit du gouvernement du Québec s'est accru depuis l'exercice financier 1990-1991, la probable diminution du déficit fédéral jouerait cependant en sens inverse.

Le tableau 5.12 qui suit donne une mesure de la sensibilité du déficit budgétaire d'un Québec souverain à la variation de certains facteurs déterminants.

Tableau 5.12

Analyse de sensibilité du déficit budgétaire du gouvernement d'un Québec souverain

Année de référence 1990-1991

Facteurs de sensibilité	Impact sur le déficit *	
	En milliards de dollars	En % du PIB
Variation de 1 % de l'activité économique	- 0,8	- 0,5
Variation de 10 milliards de dollars de la dette fédérale assumée par le Québec	1,1	0,7
Variation de 1 % des dépenses	0,6	0,4
Variation de 1 % de l'effort fiscal	- 0,5	- 0,3

* Un signe négatif indique un impact en sens inverse de la variation des facteurs de sensibilité.

Source : SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION.

D) Considérations relatives à l'endettement d'un Québec souverain

L'endettement d'un Québec souverain est un critère qui retiendrait l'attention des marchés financiers. La situation du Québec par rapport aux autres pays industrialisés revêt ainsi toute son importance.

Ainsi, en appliquant la méthode de partage de la dette et de l'actif du gouvernement canadien proposée par le secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau aux données des comptes du bilan national, la dette publique brute de l'ensemble des administrations publiques d'un Québec

souverain en 1990 aurait été de 71,3 % de son PIB[128]. En comparaison, la dette publique brute du Canada atteignait cette même année 70,6 % du PIB canadien. Dans l'hypothèse de la souveraineté, la dette publique brute du Canada sans le Québec aurait été, pour sa part, de 70,4 % du PIB. Ces résultats reflètent, notamment, le fait que le gouvernement du Québec et les municipalités québécoises sont en moyenne plus endettés que les gouvernements et les municipalités des autres provinces. Par ailleurs, l'endettement net, c'est-à-dire l'endettement brut moins l'actif financier détenu par ces diverses administrations, aurait été de 45,9 % pour un Québec souverain en 1990 comparativement à 43,4 % pour le Canada et à 42,6 % pour le Canada sans le Québec.

Avec un taux d'endettement brut de cette importance, le Québec serait moins endetté que la Belgique (130,2 %), l'Irlande (115,2 %) ou l'Italie (101,1 %), et pourrait se comparer aux Pays-Bas (79,3 %) et au Japon (66,4 %). En moyenne, les pays de l'OCDE ont une dette brute qui équivaut à 58,5 % de leur PIB. Pour ce qui est de la dette nette, le taux moyen pour l'ensemble des pays de l'OCDE s'établissait à 32,2 % de leur PIB en 1990[129].

Par ailleurs, pour évaluer la sensibilité de ces résultats, on peut utiliser un scénario alternatif où le Québec assumerait 90 milliards de dollars de dette fédérale; dans ce scénario, le PIB est utilisé comme critère de répartition. Dans un tel cas, le taux d'endettement direct du Québec se situerait à 81,4 %; son taux d'endettement net serait alors de 48,9 % compte tenu du fait que, dans ce scénario, le Québec hériterait nécessairement de 23,4 % de l'actif financier fédéral.

Si la dette fédérale était partagée en fonction de la capacité de payer, le taux d'endettement brut du Québec varierait donc de 71,3 % à 81,4 % et son taux d'endettement net fluctuerait de 45,0 % à 48,9 %, selon la compensation retenue pour déficit d'actif.

---

128. Ces estimations sont établies en utilisant les données des comptes nationaux ainsi que la méthode dont l'OCDE fait usage dans ses comparaisons internationales, laquelle ne prend pas en considération la dette relative aux régimes de retraite et l'actif non financier.

129. OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, décembre 1991, p. 141.

Tableau 5.13

Comparaison des ratios d'endettement du secteur public, 1990

	Dette brute*/ PIB (%)	Dette nette**/ PIB (%)
Moyenne des pays de l'OCDE	58,5	32,2
Moyenne des pays européens	56,7	42,1
Canada actuel	70,6	43,4
Scénario a)		
Québec	71,3	45,9
Canada excluant Québec	70,4	42,6
Scénario b)		
Québec	81,4	48,9
Canada excluant Québec	67,4	41,7

Scénario a) Méthode Bélanger-Campeau

Scénario b) Le Québec hérite de 23,4 % de la dette fédérale et de l'actif financier; l'actif non financier est évalué à 1 $.

* Estimations du secrétariat effectuées en utilisant les données relatives aux comptes du bilan national et la méthode de l'OCDE, laquelle ne tient pas compte de la dette des régimes de retraite.

** Passif financier brut moins actif financier.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, décembre 1991, p. 141; SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION.

Tableau 5.14

Comparaisons internationales de l'endettement public en 1990

	Cote de crédit	Dette brute publique (en % du PIB)	Dette publique nette (en % du PIB)	
Belgique	AA+ ***	130,2	Belgique	120,0
Irlande	AA-	115,2	Italie	98,2
Italie	AA+	101,1	Pays-Bas	58,8
Grèce	BBB	81,6	**Québec (S*)**	**45,9**
Pays-Bas	AAA	79,3	**Canada (Act**)**	**43,4**
Québec (S*)		**71,3**	**Canada (S*)**	**42,6**
Canada (Act)**	**AAA**	**70,6**	États-Unis	34,5
Canada (S*)		**70,4**	Espagne	31,4
Japon	AAA	66,4	Royaume-Uni	29,0
Danemark	AA+	58,9	Danemark	26,6
États-Unis	AAA	56,9	France	24,8
Autriche	AAA	55,3	Allemagne	21,7
France	AAA	46,5	Japon	10,9
Suède	AAA	44,6	Finlande	-3,0
Espagne	AA	44,1	Suède	-7,0
Norvège	AAA	41,6	Norvège	-22,1
Allemagne	AAA	41,2		
Royaume-Uni	AAA	35,8		
Finlande	AAA	15,0		
Australie	AA	13,5		

* S : Scénario Bélanger-Campeau : le Québec assume 18,5 % du passif financier et 3,8 % de l'actif financier du gouvernement fédéral.

** Act : Le Canada actuellement.

*** : Cote de crédit en décembre 1991. Celle du Québec était de AA-.

Sources : STANDARD & POOR'S CREDITWEEK INTERNATIONAL, 2 décembre 1991, p. 20 et OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 50, Paris, décembre 1991; SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION.

3. La Commission a pour mandat d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté, cette dernière signifiant la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales ; cette Commission devra formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Elle a également pour mandat, dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada ferait l'offre formelle d'un partenariat économique, d'étudier et d'analyser telle offre et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 juin 1991.